

António de Oliveira Salazar

Inéditos e Dispersos

II

Estudos Económico-Financeiros
(1916-1928)

TOMO 2

Organização de Manuel Braga da Cruz



BERTRAND EDITORA

VENDA NOVA 1998

■

© Manuel Braga da Cruz e Bertrand Editora, 1998

Todos os direitos para a língua portuguesa,
reservados por Bertrand Editora, Lda.

Fotocomposição:

Espaço 2 Gráfico

Impressão e Acabamento:

Gráfica Manuel Barbosa & Filhos Lda.

Depósito Legal n.º 124188/98

Acabou de imprimir-se em Junho de 1998

ISBN 972-25-1037-1

1

A DESAMORTIZAÇÃO DOS BENS DE RAIZ

As crescentes necessidades das Misericórdias
e a diminuição dos seus serviços

(1922)

A Desamortização dos Bens de Raiz, as Crescentes Necessidades das Misericórdias e a Diminuição dos Seus Serviços *

O Diário de Notícias quis ouvir o sr. dr. Oliveira Salazar, provedor da Misericórdia de Coimbra, e lente ilustre da Universidade, acerca da situação aflitiva em que se encontram quase todas as Misericórdias do país. O assunto — para quê afirmá-lo, sequer? — merece bem, por todos os motivos, a atenção que o nosso jornal lhe tem consagrado. O depoimento que se segue, testemunha-o exuberantemente. Tem a palavra o sr. dr. Salazar, que teve a muita amabilidade de escrever ele próprio o que vai ler-se, certamente para ser meditado por aqueles a quem esse dever incumba. Diz S. Ex.^a:

Publicou o «Diário de Notícias» de 9 do corrente um longo artigo sobre a aflitiva situação das Misericórdias, com o qual V. pôs a larga influência do seu jornal ao serviço de uma causa que na realidade está exigindo um estudo sério e resoluções inadiáveis.

É todo um conjunto de instituições que na mais grave crise económica da nação restringem os seus serviços, e apesar disso comprometem os seus capitais, incapacitando-se para uma vasta acção futura; são milhares de contos consagrados à assistência, que hoje se encontram desvalorizados, e talvez que para sempre perdidos. Se os serviços de assistência estavam longe de se poderem considerar em muitos pontos do país como completos e perfeitos, agora empobrecidos e arruinados podem facilmente calcular-se as suas deficiências.

* *Diário de Notícias*, 6 de Março de 1922.

A situação é, pois, em duas palavras, esta: instituições arruinadas, necessidades crescentes, serviços diminuídos. E se acrescentarmos que a assistência particular não pode ser eficazmente nem completamente substituída pela acção do Estado, porque o Estado não tem coração, não tem coração, não tem cabeça e não tem dinheiro, nós ficamos perante uma expectativa talvez mais desoladora, mas decerto mais próxima da verdade — a de estarmos jogando neste momento com a sorte das instituições privadas de assistência, a sorte de muitos milhares de desgraçados a quem a natureza e a vida condenaram ao desamparo e à miséria.

Não pode o Estado substituir-se às instituições de caridade privada, de seculares tradições — É necessário, pois, auxiliar a reconstituição daquelas.

Deus nos livre que o Estado pretendesse substituir-se às velhas instituições portuguesas, fazendo por si a assistência. A «oficialização» da caridade seria a sua destruição, pela incomparável carestia da sua máquina burocrática, pela ingerência descabida e corrosiva da política, pela falta de fina sensibilidade moral que deve acompanhar o bem fazer, sob pena de se transformar num vexame para a necessidade alheia, ou no árido cumprimento de uma obrigação legal que perigosamente eleva a miséria à categoria de uma fonte de direitos sobre a riqueza comum. Era em qualquer caso um serviço que não traria consigo nem afinamento de almas nem progresso social — mas simplesmente, materialmente a limpeza das ruas.

Há, pois, que colocar as instituições privadas de assistência em condições de reconstituírem os seus capitais primitivos e de enriquecerem cada vez mais. Para descobrirmos os processos por que isso se pode conseguir, é necessário discriminar as causas da actual situação e averiguar a quem podem caber as responsabilidades que existem. A verdade é que as instituições de assistência estão pobres — porque os capitais de longa data existentes não têm sido acrescentadas com novas deixas da caridade particular; porque os bens com que pretenderem enriquecê-las os seus benfeitores, são em grande parte desperdiçados por uma desamortização truculenta dos bens de raiz; e porque, em terceiro lugar, o produto dessas de-

samortizações convertido em fundos públicos, bem como outros capitais em dinheiro, se encontra enormemente desvalorizado.

É facto geralmente conhecido que de há anos a esta parte parece ter-se estancado a fonte de caridade particular, diminuído, até nalguns casos terem por completo desaparecido, as doações a favor das instituições de assistência, noutros tempos tão largamente contempladas.

Talvez que esta depressão moral que parece em todos os povos ter sucedido ao heróico esforço da guerra, e a inversão de classes provocadas pela crise económica possam explicar este retraimento dos particulares em face da miséria crescente. Mas factos anteriores permitem-nos assentar em que no caso gravíssimas responsabilidades cabem a uma política suficientemente conhecida pela sua falta de elevação e sensibilidade moral, se não preferirmos acusá-la de absoluta ignorância do meio social em que se desenvolvia.

Sejam quais forem os nossos princípios filosóficos ou religiosos, nós temos de reconhecer que Portugal é um país secularmente educado no seio da Igreja, informado pelo espírito do catolicismo, e que as virtudes do povo vivem da mesma seiva da religião que cultiva, de que não podem emancipar-se, sem a qual não podem manter-se. Se o Estado nos fala dos deveres da solidariedade social, pode a sua voz entendê-la a inteligência dos mais cultos, mas não ecoa no coração de ninguém. Ora quando o mesmo Estado, pelas suas leis, pelos seus agentes, ou pela sua cumplicidade proíbe ou simplesmente dificulta o cumprimento da última vontade de benfeitores piedosos, desconhece um direito sagrado da consciência na sua honestidade e estanca por suas próprias mãos a fonte de água viva da caridade.

Análise ao princípio da desamortização, às condições em que ele surgiu e à forma como é aplicado — O mal tem, felizmente, remédio.

Meteu-se a política a anarquizar as instituições de beneficência, desenvolvendo uma acção contrária ao espírito que as fundou e as animava. Não devemos estranhar que tais processos alheassem delas, quando identificadas com o desgoverno público, as simpatias dos particulares.

A venda ao desbarato para desamortização dos bens de raiz, deixados às instituições de beneficência, merece ser considerada como uma das causas da sua pobreza actual. E o facto de o produto dessa venda dever ser convertido em inscrições cujo rendimento se encontra fortemente desvalorizado — por consequência fortemente diminuído — começa, por uma reacção natural, a fazer crer que melhor será abrir excepções no princípio da desamortização, permitindo-se às instituições de beneficência a propriedade de pinhais, olivais e terras de milho, como produzindo géneros directamente necessários à realização dos seus fins.

É um facto indiscutível que não assistiríamos à presente crise destas instituições, pelo menos com a gravidade que se lhe nota, se elas tivessem conservado, dos bens que lhe foram dados, os necessários à produção dos géneros para a sustentação dos asilados ou órfãos; mas não é isso suficiente para condenarmos a desamortização, sobretudo «se houver outro meio de garantir os capitais contra depreciações importantes». Uma coisa é a desamortização e outra a desvalorização dos títulos em que foi convertido o seu produto; uma o princípio da desamortização, outra a forma porque se faz: por isso as distinguimos.

Não devemos nesta questão perder de vista nem o aspecto económico por um lado, nem os interesses da administração das próprias instituições de beneficência, por outro lado. Há toda a vantagem em ser o mais simples e barata possível a administração que em facilidade e barateza se compare à simples percepção dos rendimentos dos títulos. Não só há cada vez maior dificuldade em achar quem administre, como se próprios fossem, os bens affectos à caridade, mas não convém que os esforços e o tempo que se possam consagrar propriamente à realização dos serviços de assistência, sejam despendidos em administrar os bens e desenvolver os lucros de várias explorações. Creio que um complicado orçamento de receitas só pode prejudicar a própria assistência a prestar.

Por outro lado a política que parece se impõe ao Estado, desaconselha a extensão da amortização de bens que podiam vir a atingir uma importância avultada. Há toda a vantagem para o progresso económico do país e de uma maneira especial para a produtividade da terra, em que se confundam na mesma pessoa

as duas qualidades, hoje ainda tão distanciadas, de proprietário e de agricultor, ou porque aquele renuncie ao seu absentismo e venha dirigir pessoalmente a exploração dos seus domínios, ou porque o agricultor melhore a sua condição económica e adquira a terra que cultiva. A posse pelas instituições de beneficência de vastas propriedades rurais, posta de lado inteiramente a ideia de os seus administradores dirigirem pessoalmente a cultura, e admitida a exploração por arrendamento, contrariava aquela tendência de modo a não se poder aconselhar abertamente.

Mas mantido o princípio da desamortização, não há razão para que não se modifique — e radicalmente — a forma de se fazer, visto que as disposições legais que a regulem, tem a experiência de dezenas de anos demonstrado redundarem num prejuízo avultado para as instituições a quem os bens pertenciam. Porque não conceder um prazo largo para desamortização, deixando-se à instituição interessada a escolha do momento mais favorável? Porque não confiar-lhe mesmo a venda dos bens nas melhores condições, embora com exigência de formalidades que excluíssem favoritismos e garantissem a defesa dos interesses colectivos?

A desvalorização da nossa moeda — O dever dos governos — A Misericórdia de Coimbra precisa dum subsídio anual de 20 contos.

O que porém directamente nos explica a ruína das instituições de caridade e as sucessivas restrições na sua acção benéfica, é a profunda desvalorização do nosso dinheiro. Como os rendimentos destas instituições são quase todos em moeda, é como se entre 1914 e 1922 tivessem descido a dez ou doze vezes menos. Não há prodígios de economia que possam equilibrar um orçamento, em que um dos elementos se afastou rapidamente de outro em tão largas proporções. Donde um duplo efeito: para manter os serviços — suportar o «deficit», comprometer e diminuir os capitais; para manter os capitais — extinguir o «deficit» e reduzir portanto os serviços à proporção fixada pelo valor real das receitas. As instituições do país que se não arruinaram, prestam hoje pouco mais ou menos a décima parte dos serviços de

assistência que prestavam outrora. De modo que vai pelo país um duplo clamor — o das instituições que se arruinam, vendo sumir-se na voragem da desvalorização os capitais que a caridade de séculos zelosamente acumulou, e o dos desgraçados a quem a fome, a orfandade, a miséria, a doença oprimem, sem sequer lhes fazerem o favor de os matar.

Esta desvalorização é, em primeiro lugar, um fenómeno que nós não podemos atribuir a causas naturais, mas em que a responsabilidade do Estado está gravemente comprometida, porque seguiu uma política monetária, económica e financeira altamente prejudicial aos interesses da nação.

Em segundo lugar, a presente desvalorização da moeda — que provavelmente se não reabilitará nunca — representa, no que diz respeito à dívida pública e demais compromissos pecuniários do Estado, uma falência parcial. E, se não se justifica que naquelas condições o Estado lese os particulares com quem contratou, pagando as suas dívidas com valores muito menores, se bem que nominalmente iguais, nem sequer se compreende que «obrigue» as instituições de beneficência a converterem em fundos seus os bens que possuem, para os desvalorizar, empobrecendo-as.

Por outro lado, devemos atender a que, desamortizados os bens, o Estado não pode conceder às instituições de caridade o direito nem restrições de adquirirem os fundos que entenderem mais lucrativos e mais seguros. Quanto ao lucro, não seria de aconselhar que tais instituições se envolvessem em especulações e negócios de títulos, correndo os riscos das respectivas empresas a troco de interesses excepcionalmente avultados. Quanto à segurança, é moralmente impossível ao próprio Estado reconhecer que qualquer empresa privada oferece maiores condições de segurança que os seus próprios fundos. Seria a mais clamorosa declaração de falência que jamais se viu.

Assentes estes princípios, parece deduzir-se para o problema uma solução clara: se o Estado não pode deixar de obrigar as instituições de caridade a converter os seus bens de raiz em títulos da dívida pública; se o Estado é responsável pela desvalorização actual do papel circulante, e se é um dever seu garantir as mesmas instituições contra novas possíveis alterações do valor

de compra da moeda de papel, que ele por sua simples vontade vai sucessivamente aumentando, parece que o Estado deve criar um consolidado-ouro em que converta o produto das desamortizações futuras (conforme o seu valor-ouro), e que troque «ao par» pelos títulos antigos do consolidado (valor real) possuídos pelas instituições de que falamos. Quanto aos outros capitais em moeda, mutuados a particulares por força dos próprios regulamentos das Misericórdias, até que o Estado resolva definitivamente o problema monetário português, nada há de melhor a fazer que conceder-lhes um subsídio correspondente à diminuição de valor dos juros recebidos.

— É o seu dever que não procurei determinar em face das necessidades da assistência, mas em face da situação que a legislação e a política do Estado criaram a todas as instituições de caridade do país.

Pelo que especialmente respeita a esta Misericórdia, para que possa continuar a prestar os já reduzidos serviços que actualmente presta, são precisos um subsídio extraordinário de 35 contos com que se saldem os «deficits» anteriores, e um subsídio anual de 20 contos, «se as condições económicas não piorarem ainda.

2

REDUÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS
(1923)

Redução das Despesas Públicas*

Uma das teses que os organizadores do Congresso das Associações Comerciais e Industriais propõem ao seu estudo, intitula-se *Redução de despesas*, para traduzir certamente o mesmo que por mil vezes e modos se tem reclamado e nos programas ministeriais se tem prometido com o nome de *compressão das despesas públicas*.

Entretanto a expressão é suficientemente genérica para se poderem englobar, como tendo o mesmo alcance na resolução da actual crise económica e financeira as despesas públicas e as despesas privadas. Muito logicamente se devem considerar em conjunto, e com muito pouca razão, ao que parece, se têm esquecido as segundas para se reclamar a reduções das primeiras. A verdade é que as despesas públicas se podem considerar como despesas privadas do segundo grau, porque a sua importância, paga directamente pelo Estado, fica também em último lugar a cargo da colectividade nacional. Tendo o Estado na maior parte dos casos um interesse mais que secundário como produtor, umas e outras recaem sobre a produção total dos particulares.

De toda a riqueza criada em cada ciclo de tempo é que os indivíduos gastam no seu consumo privado e que o Estado se abastece para manter os serviços públicos. Mal vai se não sobra o suficiente para compensar o desgaste dos capitais empregados — da riqueza consolidada, digamos — e ainda uma larga parte

* Tese apresentada ao Congresso das Associações Comerciais e Industriais portuguesas em Lisboa em Novembro de 1923.

para capitalizar, que o mesmo é para aplicar a um aumento futuro da produção.

Fora desta repartição esquemática pode também o Estado viver pelo empréstimo; mas o crédito a que largamente recorre é para ele, como os particulares, uma antecipação de riquezas que hão-de ser criadas no futuro e entregues então aos que as adiantaram.

Nestes termos a situação particular de alguns não interessa como o resultado (embora a ter em conta) de uma nova repartição da riqueza; o que verdadeiramente importa é o estado desta e de toda a produção do país.

•
• •

Destas simples considerações deduz-se uma das razões principais que muitos hão-de invocar para reclamar do Estado que reduza as suas despesas. E que, diminuída a fortuna nacional, uma produção de bens que também vai diminuindo, impõe aos particulares e ao Estado que reduzam os seus gastos para que não se ameace ainda mais, por falta de economias e de capitalização, a produção futura. Não se reconhece possível gastar o mesmo ou mais, onde menos se produz e muito menos se possui.

Este ponto de vista que parece ser o da generalidade dos economistas não é porém, segundo já veio a público, o das estações oficiais que legitimam uma política contrária com um suposto aumento da riqueza e da produção nacionais. E esta divergência sobre um facto de tão fundamental importância, há-de persistir, tornar inúteis perante os poderes públicos todas as reclamações de redução de despesas, com tanto afinco eles hão-de defender uma *teoria* que esconde aos olhos de muitos o verdadeiro motivo da sua opposição — particulares dificuldades de ordem prática...

Parece entretanto que não são os poderes públicos quem tem razão.

Não temos estatísticas tão completas, tão numerosas e tão actualizadas que nos permitam demonstrar à evidência que é menor do que foi já a nossa riqueza, que é menor o rendimento

do trabalho nacional e que consequentemente é também menor o valor da nossa produção. A alta contínua dos preços incitou no comércio e aumentou desmedidamente o número dos intermediários. Por virtude desta agitação, que não propriamente labor fecundo, nota-se uma mais activa circulação de mercadorias; mas há muitos outros indicadores de importância que nos levam a desprezar todas as aparências de maior riqueza e a afirmar como verdadeira aquela tese.



Se se necessita uma forte redução das despesas públicas e não simplesmente comezinhas economias que pouco alcance terão, é conveniente saber se entre os grandes ramos por que se distribuem os dinheiros públicos, alguns se poderão cortar da árvore estadual, sem prejuízo para a Nação, e com uma simplificação benéfica da acção que o Estado propriamente deve desempenhar.

Serviços inúteis para a colectividade nacional, ou serviços que, tendo a sua utilidade, a não têm de facto no estado actual do país, e por isso seriam dispensáveis, nem neles falamos, porque nas finanças públicas como nas economias privadas as despesas a que dão lugar, nem se justificam nem se compreendem — queremos dizer, que não existem como despesas, mas como dilapidações dos dinheiros públicos.

Referindo-nos às que correspondem a serviços oferecendo interesse público, sabe-se que o critério de distribuição destes serviços e despesas entre o Estado e os particulares não tem sido exclusivamente o critério económico da maior produtividade, mas um critério político e um critério social. Se há serviços tão inerentes à própria estrutura e essência do Estado, que, seja qual for o seu custo, lhe têm de ser confiados, há muitos outros que passados da mão dos particulares para a administração pública não ficam melhores e são muitíssimo mais caros. Uma razão económica — obter a maior soma de utilidades com o menor dispêndio de riqueza — levaria o Estado a desembaraçar-se deles de novo, se as tais razões de ordem política e de ordem social não se lhe opusessem tenazmente.

Começa a manifestar-se pela Europa o erro desta política social e a vacuidade dos processos e insuficiência das próprias fórmulas em que se apoiavam a política, a administração pública e por uma repercussão directa as finanças públicas. Vão ásperos os tempos para os produtores, e as dificuldades que se acumulam e que são forçados a vencer entregues afinal a si próprios, os verdadeiros criadores da riqueza, é natural que acabem mais cedo ou mais tarde por impor ao Estado, na escolha dos seus serviços e na organização dos que lhe hão-de ficar, um critério e princípios predominantemente económicos.

Sobre a Europa depauperada e exausta pela guerra, aproveitando as dificuldades políticas e económicas e a crise de autoridade que as acompanhou, o socialismo fez os seus ensaios de conquista do poder. Não podia triunfar, senão de momento, porque um regímen socialista, mesmo moderado e a meio caminho da socialização geral, traduz-se por uma diminuição de produtividade e não poderia aguentar-se com relativo êxito, senão onde e quando uma longa acumulação de riquezas permitisse o seu largo desperdício. Em condições diferentes tudo havia de ruir na desordem e no crime, e nada melhor do que isto para provocar a necessidade das reacções salvadoras. Até que ponto e quando quererá o Estado português acompanhar o movimento que começa, contra um maior alargamento das atribuições do Estado e pela redução da tarefa que se tem sucessivamente imposto?

As principais reformas, queremos dizer, as reformas que teriam uma influência imediata e dominante no orçamento das despesas, dependem da política que se entenda seguir a respeito de todos os serviços que com vantagens de ordem económica passassem da administração pública para a indústria privada.

Com vantagens económicas, e também com vantagens de ordem moral e social, alguns. Simplesmente haveria que pôr de lado prejuízos que ainda hoje embaraçam a acção dos governantes e imprimir uma nova orientação à mentalidade e à acção operária.



Na organização de cada serviço não tem o Estado português, como não têm outros Estados, aplicado o princípio da concentração, tão fecundo em vários ramos da produção das riquezas; antes, sob a pressão das influências locais, se nota um movimento em sentido contrário, de nada aproveitando sob este ponto de vista as facilidades criadas pelos meios de comunicação. Sem detrimento algum para o serviço organizado, e para o interesse nacional por ele servido, era possível fazer reduções sensíveis nalguns ramos da administração — por exemplo nos serviços da justiça e nos serviços da instrução pública.

A multiplicação dos institutos satisfaz a comodidade dos que os utilizam, mas não serve melhor o interesse nacional, o qual mais completamente se satisfaria concentrando os recursos existentes que dispersando por cada parcela do solo pátrio actividades que se inutilizam pela insuficiência de meios de trabalho. Um arremedo de serviços que se estabelece aqui e além, contenta as pequenas vaidades locais, mas está longe de satisfazer o interesse geral, tirando o melhor rendimento das somas despendidas. O que a indústria ganha com a economia das despesas gerais, o melhor aproveitamento do pessoal e do material, lucrá-lo-ia também o Estado, e sem alijar o encargo de certos serviços, só com organizá-los no território nacional segundo princípios diferentes.



Duas grandes divisões orçamentais comportam porventura reduções sensíveis, mas esta parte não compete propriamente aos economistas resolvê-la mas aos políticos e aos técnicos: são as despesas pelos orçamentos da guerra e da marinha. Entretanto conviria provocar dos poderes públicos o estudo do problema militar e a possibilidade duma solução, que, sem de qualquer modo comprometer possíveis necessidades de defesa interna ou externa, aliviasse o orçamento do Estado de despesas que o grande público continua no convencimento de se fazerem em pura perda.

Uma forte redução dos efectivos militares não só permitiria uma útil aplicação de grandes somas esterilmente consumidas, mas ainda libertaria para mais fecundos resultados preciosas actividades hoje perdidas para a economia nacional.

As dificuldades de origem prática, levantadas pela execução da medida preconizada e que podem mesmo torná-la de realização impossível neste ou naquele momento, a este ou àquele Governo não impedem o estudo do problema nem que desde já se assentem as bases da sua solução, não podendo legitimamente em nome de direitos existentes impedir-se restrições futuras.

*
* *

O que fica dito quase torna de secundária importância saber se as despesas públicas, computadas em ouro, são ainda inferiores ou excedem já o seu montante dantes da guerra, e se a sua elevação de agora não traduz realmente uma diminuição de gastos públicos disfarçada pela desvalorização monetária. Porque se é menor o resultado do trabalho e mais instante a necessidade de reparar com urgências as perdas sofridas pelo capital nacional, mais e mais se há-de reduzir o consumo público e privado, para se não dificultar ainda a vida e não se comprometer mais o futuro da nossa produção.

Mas ainda que fosse o contrário a verdade, isto é, que tivesse aumentado a riqueza pública e privada e fosse realmente inferior o valor ouro das despesas do Estado, em nada se teria de alterar o que ficou dito sobre a reforma das finanças públicas e redução das despesas, pela passagem para a indústria privada de todos os serviços em que, sendo o aspecto económico o dominante, a exploração pelo Estado é economicamente inferior, e pela aplicação do princípio da concentração à organização de muitos serviços que devem continuar a seu cargo. Essa redução é em qualquer hipótese necessária, porque a prática existente é injustificável sob todos os pontos de vista, não se compreendendo que um determinado resultado útil se possa obter por dois e se gastem afinal quatro para o conseguir.

À colectividade nacional interessa produzir o mais barato possível e aplicar com a maior economia o resultado da produção. E posto o problema nestes termos nenhum administrador dos dinheiros públicos poderá justificar uma política contrária.



Fora destas reformas importando uma nova política e novos métodos de administração e com eles uma redução sensível das despesas e melhor aplicação dos dinheiros públicos, deve crer-se que pouco ou nada se fará, porque pouco ou nada poderá fazer-se.

Se o orçamento das despesas mantiver o seu *facies* actual, os mesmos serviços, as mesmas divisões, uma ligeira análise permitir-nos-á concluir que não só se não fará compressão de despesas, mas que as despesas existentes hão-de continuar a aumentar, em escudos, se o escudo se desvalorizar ainda mais, em ouro, em qualquer caso. Há realidades e necessidades superiores à vontade dos homens, e sem que neste juízo vá censura às boas intenções, às resoluções, sinceras e às vontades rectas, as coisas terão de passar-se, segundo todas as probabilidades, como se disse.

Para o ver basta reduzir às três categorias seguintes os encargos orçamentais: — *dívida pública, pessoal e material*.

Os encargos com a dívida interna vão aumentando por si com a actual situação deficitária do orçamento. O *deficit* há-de pagar-se com empréstimos, realizados por uma ou por outra forma; e a quem tem visto saldá-los, quase unicamente com o produto de novas emissões de notas, há-de com razão afigurar-se que os melhores... são ainda os mais onerosos. Quanto à dívida externa e à dívida interna em ouro, quanto mais o câmbio se agrava, mais os encargos crescem. Directamente nada pode o Estado fazer, que não encubra falência, para diminuir essas despesas. São função do câmbio, sofrem a acção das suas melhorias ou agravamentos.

Olhada a dívida no seu conjunto, ao menos a dívida contraída anteriormente a este estado de coisas, parece que quanto

mais a moeda se desvaloriza, mais leves serão para o Estado os encargos dali provenientes. Não esqueçamos, porém, que esta diminuição real (em ouro) dos encargos da dívida em escudos-papel é a resultante duma falência parcial que diminui o crédito do Estado português e que, quanto mais se diminuem os encargos duma dívida com a desvalorização do escudo, mais aumentam os encargos da outra pela mesma desvalorização, não falando em que, a persistir este estado de coisas nenhum empréstimo público regular será possível senão em ouro, o que porá o montante destas despesas à mercê do câmbio.

Quando se pede compressão de despesas, portanto, não se entende decerto que o Estado há-de deixar de pagar as amortizações a que se obrigou, ou os juros contratados com os credores.

Pelo que respeita ao *material*, dado que era nos orçamentos dantes da guerra o suficiente e o necessário para o bom funcionamento dos serviços, uma operação simples sobre cada capítulo do orçamento, em frente duma tabela de preços mostra-nos que esta categoria de despesas tem ainda de aumentar, nalguns serviços de aumentar mesmo muito, sob pena de se desorganizarem, de se anarquizarem, de não prestarem ao país a utilidade que deles havia que esperar. Mas nós temos uma prova indirecta assaz concludente no estado dos caminhos-de-ferro, das pontes e estradas, dos portos, dos edifícios públicos, das escolas, das bibliotecas, de tudo enfim a que se tem de acudir fatalmente e urgentemente com recursos mais avultados e não com compressão de despesas...

Pelo que respeita ao *pessoal*, simplifica-se o exame do problema lembrando que as respectivas verbas orçamentais são função do *número* e da *retribuição*.

As remunerações dos serviços pelo Estado não oferecem, salvo casos excepcionais, margem a esperanças de redução. Pelo contrário, essa remuneração tende a aumentar e aumentará ainda. Mesmo que a vida não encareça mais, o Estado ver-se-á obrigado a pagar melhor a quem o serve, para poder exigir que efectivamente o *servam*. A corrupção política e a deficiente retri-

buição ao pessoal acabarão por fazer nos candidatos possíveis aos cargos públicos uma selecção invertida, e ninguém compreenderá como, lutando as empresas privadas para adquirir a colaboração dos melhores elementos, o Estado há-de correr a abraçar os piores. Tudo o que se tem dito ou simplesmente aflorado sobre responsabilidade dos funcionários pela marcha dos serviços, sobre acumulações de empregos, sobre competência e recrutamento, horas de serviço rendimento do trabalho, seriedade e incorruptibilidade, zelo — tudo isso depende duma remuneração condigna que, a fazer-se, elevará ainda mais a despesa e estará, por outro lado preso a questões de ordem moral fáceis de provocar, como se tem visto, e difíceis de resolver, como se verá.

Ficam para resto as despesas com pessoal, derivadas do *número*. Tem quanto a este, reputado excessivo, havido queixas e parece que bem fundamentadas. Simplesmente fora da grande reforma atrás esboçada, a redução do pessoal existente nos serviços que se pretendem manter *como estão*, é um problema com vincado aspecto político e de difícil solução. Não há repartição que consultada superiormente sobre o seu pessoal, o considere excessivo e em parte dispensável, antes muitos aproveitam a ocasião de reclamar ainda mais, por suporem insuficiente o que possuem. Tudo o que neste capítulo se fizer temo que seja simplesmente modesto. Quando um orçamento apresenta um desequilíbrio de dezenas de milhares de contos, não há direito a ter esperanças de *largas* reduções de despesas com pôr na disponibilidade alguns funcionários inferiores.



Sob um ponto de vista nacional, não são só as despesas públicas que se torna necessário reduzir mas as despesas privadas, e pouco importaria mesmo retirar despesas ao Estado para as pôr em quantitativo igual a cargo dos particulares: a economia nacional pagá-las-ia igualmente.

A redução das despesas dum modo geral é necessária ao incremento da produção e reconstituição dos capitais nacionais, mas se ao Estado ela se impõe como um dever, não se pode im-

por aos particulares da mesma forma, nem convém confiá-la ao simples patriotismo, se melhor com ela pudermos casar o seu verdadeiro interesse.

Tudo o que entre nós tem contribuído para a queda sucessiva do escudo, se pode considerar em grande parte responsável pela desordem das economias privadas, alimentando consumos inúteis e capitalizações inferiores, quando não inteiramente estranhas à economia nacional. Perdem-se para esta as somas colocadas no estrangeiro fugidas a uma maior depreciação, como aquelas que, guardadas por particulares, se lhes vão esboroando e desaparecendo das mãos, pela diminuição do seu valor. Perdem-se as que o Estado absorve para gastos improdutivos e as que os particulares, para não perderem tudo, aplicam *seja no que for*.

Ainda uma vez: é inútil dizer que o patriotismo aconselha economia. Mais seguro é poder-se afirmar que há interesse em reduzir as despesas privadas para se empregar o excedente em novas produções. Mas para haver interesse é claramente preciso que quem economiza, não vá por esse mesmo facto empobrecendo, antes tenha garantido o valor das suas economias e um suplemento de lucros. Por isso toda a política que tenda a impedir uma maior desvalorização do escudo, facilita a redução das despesas e contribui para a reconstituição nacional.

CONCLUSÕES

Conclui-se das considerações feitas que:

a) Para reparar as perdas e desvalorizações sofridas e contrabalançar a diminuição do rendimento nacional impõe-se uma forte redução das despesas públicas e privadas e um melhor aproveitamento dos dinheiros que for indispensável aplicar aos serviços do Estado;

b) Sem qualquer inconveniente de ordem social e com grandes vantagens económicas, podia o Estado fazer passar para a indústria privada serviços em que a sua exploração se tem demonstrado inferior;

c) Nos serviços que por sua natureza e razões de interesse devem ficar a cargo do Estado, podia este aplicar o princípio da concentração, de que as indústrias fazem hoje com grandes vantagens tão largo uso, sacrificando embora as comodidades locais ao interesse da colectividade;

d) O problema militar é possível que comporte uma solução que, sem diminuir a eficiência dos serviços de defesa interna ou externa, alivie o orçamento do Estado de dezenas de milhares de contos, permitindo à economia nacional um melhor aproveitamento de muitas energias;

e) Além as reformas indicadas, não pode ser de forma alguma desprezada nenhuma medida que tenda a reduzir o número dos empregados públicos, demonstrado excessivo, tentando-se desviar os dispensáveis, com benefício do Tesouro e do país para a indústria e para a agricultura;

f) Todas as medidas que contribuam para evitar uma maior desvalorização do escudo, se devem considerar como favoráveis à reconstituição e aumento, pela economia dos particulares, da fortuna e produção nacionais. Enquanto baixar o valor do dinheiro português, a diminuição de gastos individuais, a formação de economias e a sua aplicação a favor da economia nacional, serão praticadas por patriotismo nalguns casos, mas não hão-de ser objecto duma prática generalizada, como era necessário.

13 de Outubro de 1923.

3

ENSINO E DESPESAS
A QUESTÃO DAS UNIVERSIDADES
(1924)

Ensino e Despesas

A Questão das Universidades...*

I

Alarmados com as notícias que correram acerca de reduções na Universidade do Porto, possivelmente sacrificada à compressão das despesas públicas, uma comissão composta pelo Reitor e directores das diferentes Faculdades procurou em Lisboa alguns membros do governo. As *Novidades* de sábado deram notícia do caso com pormenores que francamente me interessaram.

Passo em silêncio o rasgo heróico dos professores oferecendo-se para continuarem a dar gratuitamente as suas lições, no caso de o governo entender que devia extinguir por economia as respectivas escolas. É um acto que se admira, mesmo quando praticado sob os olhares tranquilizadores do Sr. Dr. José Domingues dos Santos, tanto mais quanto muitos de nós o não poderíamos pessoalmente imitar. Sem outros meios de vida que os que proporciona a função oficial, entre oferecer ao ensino um corpo morto... de fome ou à ciência um espírito cansado pelo exercício doutras actividades, preferiríamos apresentar ao Estado franca e abertamente as nossas despedidas.

O Sr. António Sérgio que entre os seus acreditados talentos está a ver agora se pode também contar-se o de político, respondeu com a sinceridade dum ministro principiante que nada tinha ainda assente àquele respeito. Mas o Sr. presidente do ministério achou mais hábil não arredar de vez a possibilidade da projectada redução, e compensou o receio daqueles espíritos alvoro-

* *Novidades*, 15 e 16 de Janeiro de 1924.

çados com a esperança de que, a realizar-se, o corte se distribuirá equitativamente pelas três Universidades.

Não é ponto assente que os políticos façam o que dizem ou digam precisamente o que pensam, discípulos fiéis a maior parte duma escola que ensina a conduzir docemente os povos na semiobscuridade da mentira sabiamente doseada. Mas naquele ponto preciso estou em crer que é como foi expresso o pensamento do ministro, porque ao mesmo tempo que corresponde a uma larga tradição governativa, vai ao encontro da mais pura consciência nacional.

Para governantes e para governados o Estado não é propriamente o representante da colectividade nacional, o depositário das suas glórias e das suas tradições, o defensor da sua honra, o mantenedor dos seus interesses, que tendo surpreendido no génio do povo a sua missão histórica, a define e a prossegue através de todas as vicissitudes do tempo.

Para governantes e para governados o Estado é o grande dispensador de benefícios individuais, que semelhante a um bom pai de famílias, entende que deve distribuir o pão com a maior equidade por cada um de seus filhos, um pouco à maneira de Frederico II da Prússia que distribuía o exército por todo o reino, para que pela despesa feita se compensassem os contribuintes dos impostos pagos. E quando se faz uma redução de despesas, quando se reorganiza um serviço público, surgem então as reclamações e as queixas, não fundadas na má orientação da reforma ou na falsidade dos seus princípios ou na ineficácia das suas disposições, mas nos *prejuízos* que advêm às localidades, prejuízos que são perda de comodidades umas vezes, outras lesão de interesses parasitários.

É claro que uma questão assim posta devia ser uma questão perdida, mas é na maior parte dos casos uma questão ganha altivamente. O país reclama a moralidade... do sapateiro de Braga.

• • •

Pelo que respeita ao ensino superior, de quem se confia, com o encargo da preparação para as profissões liberais, a divulgação da alta cultura e a criação de ciência, o problema duma

reorganização ou duma reforma não pode decididamente ser influenciado pelo critério dos interesses locais. Uma questão de ensino resolve-se pelo interesse do ensino em função das necessidades nacionais, e se a realização desse interesse coincide com situações de favor para uma outra região, são estas apenas consequências necessárias das coisas, sem carácter de legitimidade. As reformas dos serviços de instrução, exigidas pelas necessidades financeiras do momento, a serem feitas pelo critério anunciado, podem ser ineficazes para a redução das despesas e altamente prejudiciais ao ensino do país.

A actual crise do ensino superior em Portugal tem já um aspecto vincadamente financeiro, quero dizer que em grande parte se deve à deficiência da sua dotação orçamental. E se essa dotação há-de diminuir ainda, *rateando-se pelos serviços existentes as verbas que restarem*, tenhamos por certo que tudo se inutilizará sob o ponto de vista da ciência e do interesse nacional.

A deficiente remuneração dos professores dificulta o seu recrutamento, ao nível que cada escola deve manter, impondo este dilema fatal — ou diminuir o número dos cooperadores, ou baixar em detrimento do ensino as legítimas exigências das faculdades. Imperiosas necessidades da vida obrigam os professores a procurar suplementos de lucros em actividades estranhas à sua acção no ensino, inutilizando-os ou diminuindo-os para a cultura da ciência a seu cargo. E por outro lado as míseras dotações de material arrastam a uma vida precária e a uma insuficiência caracterizada os museus, os laboratórios, os arquivos, as bibliotecas, tudo aquilo com que no nosso tempo tem de aprender-se, de ensinar-se, de fazer-se ciência.

Dentro de alguns anos nem as melhores inteligências servirão provavelmente o ensino, nem as que o servirem, poderão acompanhar o movimento científico lá de fora, quanto mais acrescentar, numa vírgula que seja, o cabedal científico da humanidade.

Nestes termos, perante o orçamento da Instrução no seu estado actual, e *a fortiori* perante um orçamento reduzido, qual deveria ser a solução?

Vê-lo-emos amanhã.

II

Vamos concluir, como ontem prometemos, indicando qual nos parecia dever ser a solução, em face do orçamento do Ministério da Instrução, no seu estado actual, ou reduzido.

A multiplicação dos institutos de ensino deve ter assentado na ideia de que por meio deles mais facilmente se elevaria o nível intelectual do país e se activaria a nossa produção científica, devendo aqueles ser como focos de luz donde irradiasse a ciência até aos quatro cantos de Portugal.

Os factos porém, examinados com um pouco mais de conhecimento de causa, não parecem confirmar tão generosas esperanças.

Pelo que respeita à preparação da mocidade para as profissões liberais, há progressos que se não devem ao número dos estabelecimentos de ensino nem à sua concorrência, mas à adopção de novos métodos e ao termo duma revolução pedagógica cuja necessidade de longe se afirmava. Mas não se lhes devendo esta vantagem, deve-se-lhes o inconveniente de terem enormemente facilitado o acesso a essas carreiras, quando se sabia que o Estado não tinha a força de resistência para se opor a uma invasão crescente do orçamento, nem, por isso mesmo, a coragem de canalizar a mocidade para as aplicações produtivas da economia nacional.

Perdeu-se de vista que para os povos como para os indivíduos se torna necessário primeiro *viver* para depois *filosofar*, e impensadamente se foi atirando para cima duma economia privada e pública pouco desenvolvida, com o peso morto dum estado-maior de bacharéis que por hábito e educação se julgam no direito de viver da modesta riqueza que a colectividade vai criando, e que nunca são mais úteis que quando regressam humildemente a formas de actividade comercial ou industrial que, com lucro para a sociedade, puderam ter abraçado dez anos antes.

Quando o Estado declara que o orçamento não pode sustentar mais funcionários, interpreta afinal esta outra verdade — que o país já não pode com mais doutores.

Também não é a multiplicidade dos estabelecimentos científicos que favorece a difusão da alta cultura. A reduzida vida inte-

lectual do país parece-me a mim ainda derivada do pequeno desenvolvimento da nossa economia nacional.

Não há em regra nas escolas superiores, afora os que se preparam para as funções públicas e as carreiras liberais, um escol de mocidade que tire por interesse de espírito qualquer curso ou faça aqui a sua educação intelectual.

A verdade é que, fora da capital e dos meios oficiais de ensino, parece não existir no país uma vida de espírito, interesses de inteligência, alta cultura científica. Sob este aspecto há a natural impressão de que algumas escolas são muito superiores ao meio em que vivem, e são sustentadas, à falta de estímulos nacionais, pelas ligações com o estrangeiro e pela elite do seu professorado.

Por último, para tocar os três fins que assinei aos estabelecimentos de ensino universitário, é uma ilusão supor que a criação científica se activaria antes com a dispersão de esforços que com a concentração e estreita colaboração das melhores actividades. Criação de ciência exige hoje larga divisão do trabalho e perfeita especialização, inconciliáveis uma e outra com a vida dalgumas Faculdades onde a falta de número obriga os professores a serem verdadeiras enciclopédias... de repetição.

Com a escassez absoluta de meios de que todas se queixam, com a falta de instrumentos e aparelhos, com a falta de livros e registos, e ainda por cima de tudo isto com a falta de remuneração e de tempo, exigir produção científica é talvez não fazer uma ideia muito exacta do que reclama para se desenvolver e formar a verdadeira ciência.

• • •

As ligeiras considerações que aí ficam, pretendem demonstrar esta coisa simples — que o critério da multiplicação dos institutos de ensino que tem presidido às reformas dos últimos anos, não só complicou a solução do problema da instrução pública mas prejudicou, por várias das suas repercussões, outros aspectos do problema nacional.

E pretendem por consequência indicar também que *é exactamente na adopção do critério oposto* que devem tentar valori-

zar-se as reduzidas somas que o orçamento do Estado destina para este serviço público.

Mas se em vez do interesse do ensino, em harmonia com as necessidades nacionais, são as conveniências das localidades que hão-de dominar, e se em vez de se reduzirem as Universidades a uma só, se aumentam para quatro ou para cinco, então peço o favor de me desculparem, mas desejo também uma... para a minha terra.

4

VIDA UNIVERSITÁRIA
VENCIMENTOS DOS PROFESSORES
(1926)

Vida Universitária

Vencimentos dos Professores*

Tornando-se necessário representar aos poderes públicos no sentido de serem melhoradas as condições económicas dos professores de ensino superior, foi pelo Senado Universitário nomeada, em Maio deste ano, uma comissão que estudasse a questão dos vencimentos e formulasse um parecer acerca do que deveria razoavelmente pedir-se.

Uma comissão composta dos professores Srs. Doutores Oliveira Guimarães (Letras), Eusébio Tamagnini (Ciências) e Oliveira Salazar (Direito), apresentou logo em 3 de Junho, relatado por este último professor, o parecer que queremos deixar arquivado no nosso *Boletim*, e é como segue:

PARECER

A Comissão encarregada pelo Senado Universitário de estudar a questão dos vencimentos atribuídos aos professores, vem expor perante VV. Ex.^{as} as conclusões a que chegou, esforçando-se por não cansar a vossa atenção com desenvolvimentos fastidiosos e dispensáveis em assunto em que todos se devem considerar suficientemente informados.

Devemos observar que, quanto a alguns elementos de ordem histórica aqui referidos, o trabalho da Comissão foi extraordinariamente facilitado por um curioso estudo que o Prof. Gonçalves Cerejeira acaba de publicar no ano IX do *Boletim da*

* *Boletim da Faculdade de Direito*, IX (1925-1926), 577-584.

*Faculdade de Direito.*¹ Não estando ainda em distribuição aquele volume, a redacção do *Boletim* ofereceu-nos algumas separatas que acompanham este parecer, para lhe servirem de documentação e poderem ser compulsadas por quem tenha interesse em ver como desde a fundação da Universidade se tem pago aos seus professores. Quanto ao mais, também a Comissão não teve de entregar-se a grandes investigações: ela resume aqui observações feitas por todos e opiniões que neste ponto são afinal as de toda a gente.



São gerais as queixas do professorado superior contra a mesquinhez dos respectivos vencimentos, e esta mesquinhez que parece apenas interessar pelo aspecto económico, está tendo no ensino universitário as mais funestas repercussões. O problema está posto, pelo que a Comissão pôde observar, nos seguintes termos:

a) Os professores que apenas se dedicam à regência da sua cadeira e à cultura da sua especialidade, vivem acorrentados, sob dificuldades diárias, a uma modéstia de viver que nos parece incompatível com o prestígio da sua função e com a sua situação social. Para estes não pode mesmo esperar-se qualquer suplemento de ganho, proveniente da publicação dos seus trabalhos, porque, sendo muito limitado o mercado científico no nosso país, uma obra de especialidade, *seja qual for o seu valor*, não tem em geral público que a adquira e por vezes nem mesmo editor que a faça publicar.

b) Nas Faculdades em que o quadro não está completo ou é menos numeroso, os professores acumulam duas, três e mais cadeiras, o que pode não prejudicar o ensino, mas está reconhecido que prejudica o trabalho de investigação científica: o professor gasta-se no labor fatigante e exaustivo de ensinar, mas não faz ciência. O país teria incontestavelmente muito maiores vantagens em que o professor pudesse estudar a fundo os problemas

¹ Veja pág. 1 e seguintes.

da sua especialidade, do que tem na transmissão da ciência feita ao público limitado dos alunos, os quais, por motivos vários, estão longe de tirar dela grande proveito.

A acumulação de cadeiras garante aos professores que a usufruem, um aumento de vencimentos, mas é tão parca a remuneração e paga esta com tão grande atraso, que a maior parte só se encarrega dessa regência por espírito de dedicação à Faculdade a que pertence, e para que não estejam fechadas aos alunos as respectivas cadeiras.

c) Um terceiro grupo de professores busca em ocupações extra-universitárias — na advocacia, na clínica, nos negócios e direcção de empresas — aquele suplemento de rendimentos que lhes permita viver com a relativa largueza que é exigida pela sua situação oficial.

É preciso reconhecer que o Estado nada pode directamente contra este estado de coisas, porque ele é imposto pela necessidade imperiosa de viver a que o mesmo Estado não atende; mas deve também confessar-se corajosamente que, para além de certos limites, esta actividade extra-universitária corre o risco de diminuir para o ensino e inutilizar para a ciência os que, por dever do cargo exactamente, haviam de fazer o alto ensino e cultivar a ciência.

Acrescentemos ainda que os limitados recursos do país e o atraso da sua cultura, fazem com que *em numerosos ramos* não haja labor verdadeiramente científico fora das escolas superiores, de modo que para tais disciplinas nem sequer os particulares acorrem a suprir o que nos estabelecimentos públicos se não produz.

•
• •

Não deve supor-se que se trata dum juízo pessoal, limitado ao meio universitário, este que os professores formam da sua remuneração. Numerosos factos poderiam citar-se para demonstrar que na retribuição das funções públicas o Estado se tem havido desde há anos de modo a afastar-se em muitos casos para mais, e no ensino superior para menos, da taxa corrente da remuneração do trabalho no nosso país. Compreende-se que se-

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

riam neste ponto desagradáveis as comparações e por isso as não trazemos para aqui; pode porém afoitamente assegurar-se que, tendo em conta a longa preparação que se lhe exige, o género de trabalho, o conjunto de qualidades requeridas, e a situação social que ocupa, é o professorado superior, entre todo o funcionalismo, o que percebe uma menor remuneração.

Mas há mais um indicador, infalível a nosso ver, de que as coisas se passam como se afirmou. Efectivamente enquanto que para a generalidade das funções públicas há pretendentes de mais e lugares de menos — e tantos que são já! — o recrutamento do professorado superior torna-se cada vez mais difícil — basta atentar no quadro reduzido de algumas Faculdades —, porque aquele escol de alunos que é de antigo e louvável uso aproveitar-se, prescinde das honrarias e do prestígio de que os séculos têm revestido a função universitária, trocando-os por alguma coisa do mais concreto que lhe pode dar a sua actividade livre e particularmente exercida: é difícil fazer compreender que um lente da Universidade tenha hoje um ordenado inferior ao dum guarda-livros duma modesta casa comercial. Ora se os melhores se vão, as Universidades hão-de ser fatalmente empurradas para uma selecção *invertida* — de que o país não tirará decerto nem honra nem proveito.

Esta crise do professorado superior — crise actual no aspecto quantitativo, crise muito próxima no aspecto *qualitativo* — vem acrescentar um novo valor, focando o aspecto contrário, a uma das conclusões a que chegou no seu trabalho histórico o Sr. Prof. Gonçalves Cerejeira: «*Aos períodos de esplendor da Universidade correspondeu uma alta nos vencimentos dos seus professores.*»

*
* *
.

Esta tese é de demonstração relativamente fácil, comparando-se os vencimentos atribuídos aos lentes pelos grandes reformadores da Universidade. Os mesmos números permitem concluir como tem diminuído a remuneração dos professores universitários, sendo hoje clamorosamente inferiores aos que eram dantes.

INÉDITOS E DISPERSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

Extractamos do estudo citado os números com que organizamos este quadro, convindo saber que esses números traduzem valores monetários e de compra de *antes da guerra*, e que o actual ordenado de 1500\$ mensais dá, reduzido ao mesmo padrão (para o que basta dividi-lo por 21, índice de desvalorização da moeda), uns modestos 850\$ por ano. Acrescente-se ainda que as cadeiras tinham, anteriormente a 1836, salários diferentes.

	Ordenado mínimo	Ordenado máximo normal ¹	Ordenado médio	Vencimento actual
D. Dinis	de 1313\$	a 3941\$	2463\$	850\$
D. João III	de 1310\$	a 3276\$	2347\$	
D. Filipe e D. João IV ...	de 810\$	a 2430\$	1348\$	
Marquês de Pombal	de 1000\$	a 2430\$	1400\$	
D. Maria I	de	a	1428\$ ²	

Basta ler: os ordenados actuais são $\frac{1}{2}$ do que eram em média — contentamo-nos com citar a média — os do tempo de D. Dinis e de D. João III, e menos de $\frac{1}{3}$ dos do tempo de D. João IV, Marquês de Pombal e D. Maria I.

Tem-se usado e abusado da necessidade de *reparação de injustiças anteriores* como motivo da elevação de ordenados acima do que seria natural para compensar *integralmente* os funcionários da desvalorização monetária. Eis aqui um caso em que a justiça estrita levaria a uma actualização que em nada poderia escandalizar quem quer que fosse, de tal modo se impõe. Mas não só para o professorado superior se não reparou a injustiça que traduziam já os seus vencimentos anteriores à guerra europeia, *como se lhe não actualizaram os que percebia em ordem a compensá-lo da depreciação da moeda*.

¹ Não entram no cálculo os ordenados, maiores ainda, pagos a professores estrangeiros.

² Estes ordenados são muito inferiores aos realmente percebidos pelos lentes, a maioria dos quais recebia ainda os proventos de benefícios canónicos e de comendas, em que a Universidade tinha o direito de apresentação.

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

•
• •

Na proposta de lei apresentada à Câmara dos Deputados em 11 de Março de 1926, para a organização duma nova tabela de vencimentos de todos os funcionários, estabelecia-se que se tomassem para base os ordenados de 1914-1915. Pois apesar da injustiça que, como acima se disse, esses ordenados representavam já, limitamo-nos a fazer o confronto, de si bastante elucidativo, da situação dos professores então e agora:

REGÊNCIA DE 2 CADEIRAS (líquido)

1914-1915

Categoria (não incluía nenhuma regência)	699\$96	
+ 2 cadeiras a 360\$	<u>720\$</u>	
	1419\$96	
(Desvalorização) x	<u>21</u>	<u>29 819\$16</u>

1925-1926

Categoria (inclui 1 cadeira)	18 072\$	
+ 1 cadeira	<u>3 135\$</u>	
2 cadeiras		<u>21 207\$</u>

Um professor naquela situação, que é a mais corrente, recebe por ano só pelo facto da regência das cadeiras menos cerca de 9 contos da moeda actual.

Outra conclusão se deve tirar ainda: uma gratificação de exercício correspondia em 1914-1915 a 51 % do ordenado e corresponde hoje a 17,5 %.

•
• •

Para podermos comparar valores de antes da guerra europeia com os de agora, adoptamos o factor 21, que é o que pouco mais ou menos resulta do actual valor da libra esterlina ou do

dólar em escudos-papel. Este factor é porém *muito inferior* ao que deverá ser tomado.

Todas as pessoas que hoje possuem o mesmo rendimento em ouro que possuíam há 10 anos, notam que a vida lhes é mais difícil. A experiência quotidiana atesta um facto cientificamente demonstrável e demonstrado, que é a depreciação do próprio ouro em relação ao conjunto das mercadorias.

Tiramos do *Bulletin de la Statistique Générale de la France* alguns números índices, relativos aos Estados Unidos da América, país que durante o conflito europeu manteve sempre e mantém hoje ainda a sua circulação de ouro.

A base é 100, traduzindo os preços no período que vai de 1901 a 1910; nos anos de 1913 a 1925 a elevação dos preços-ouro é expressa em números proporcionais a 100.

1901-1910	100
1913	112
1914	110
1915	113
1916	142
1917	198
1918	217
1919	231
1920	253
1921	165
1922	167
1923	173
1924	168
1925 (Junho)	176

Não só as coisas são mais caras, mas os serviços pagam-se por mais elevados preços e o nível da vida sobe constantemente com o progresso social e o desenvolvimento da riqueza. Há despesas em todos os orçamentos — domésticos e públicos — desconhecidas não há muitos anos. Tendo aumentado o número de necessidades, necessário se torna destinar maiores quantidades de riqueza a satisfazê-las. E ainda que a distribuição se torne mais equitativa, o simples facto do aumento da produção deve

ter como consequência a atribuição a cada um duma maior soma de bens.

Estes fenómenos impõem-se a todos, nem cada um de nós pode evitar a sua repercussão, a não ser por um processo de *desclassificação social* que o nosso meio, felizmente para a influência que devem exercer as elites numa sociedade bem organizada, está ainda longe de exigir ou de suportar.

•
• •

Uma nova ordem de considerações permite-nos concluir que os ordenados dos professores universitários têm mesmo baixado em relação a outras funções públicas que tradicionalmente se apresentam como da mesma categoria. É outra conclusão a que chega no seu estudo o Sr. Prof. Gonçalves Cerejeira.

Os alvarás de 1 de Dezembro de 1805 e de 12 de Julho de 1815, que permitiam aos professores de Direito serem nomeados para juizes da Relação do Porto, traduzem um conceito geral acerca da equivalência das respectivas categorias — dos professores e dos juizes de 2.^a instância.

A verdade, porém, é que sucessivas reformas nos têm distanciado cada vez mais, a ponto que em 1914-1915 o ordenado do professor universitário era já só igual ao de um juiz de 3.^a classe, e actualmente o ordenado base dos professores universitários é inferior em 25 % ao ordenado do mesmo juiz de 3.^a (2400\$ — 1800\$).

Sendo certo que em virtude do regime das melhorias a distância pode julgar-se hoje um pouco mais atenuada, a verdade é que, *não contando os emolumentos a que tem direito a magistratura judicial e por vezes constituem outro ordenado*, um juiz da Relação ganha (líquido) mensalmente 2467\$36, e um professor da Universidade 1505\$99, ou seja quase um conto mensal de menos.



A Comissão fica por aqui na sua exposição de motivos, re-
ceosa de que a abundância de argumentos dê a impressão de
que já provam *demais*. O que se deseja (que é o que em pri-
meiro lugar se precisa) deduz-se das considerações feitas, mas
para mais clareza resume-se aqui:

a) Nada há de estranho em que se peça não só que os pro-
fessores sejam compensados dos efeitos da depreciação do escu-
do, mas que os vencimentos do professorado superior sejam ele-
vados ao nível em que os colocaram outros tempos que, por não
pertencerem ao Século das Luzes, não tinham pelo que se vê,
em menos atenção os altos interesses do ensino;

b) É absolutamente necessário que o professorado das Uni-
versidades seja colocado em condições económicas que lhe per-
mitam dedicar-se, sem preocupações dessa ordem, ao exercício
da sua função de ensino e investigação científica;

c) É necessário ainda que a melhoria de situação lhe ad-
venha mais da reforma do ordenado que lhe caiba, do que da
acumulação de serviços, sobretudo da regência de mais de uma
cadeira;

d) É necessário por último que a melhoria de vencimentos
seja harmónica com a categoria e situação social do professorado
universitário.

Pelo que é parecer da Comissão:

Que as Universidades devem pedir aos Ex.^{mas} Ministros da
Instrução Pública e das Finanças uma reforma dos ordenados
que os equipare ao menos aos que actualmente percebem os juí-
zes de 2.^a instância.

Universidade de Coimbra, 3 de Junho de 1926.

A COMISSÃO,

(a) *Oliveira Guimarães*

(a) *Eusébio Tamagnini*

(a) *Oliveira Salazar (relator)*

Embaraçada pelo acordo prévio com as outras Universidades, nenhuma *démarche* chegou a ser feita pela Universidade de Coimbra junto do Governo; mas na Reforma do Estatuto Universitário, aprovada por decreto com força de lei n.º 12 426 de 2 de Outubro findo, foram em parte atendidas as reclamações do professorado superior com um aumento de ordenado e gratificações de serviço.

À hora a que escrevemos, parece terem-se levantado dificuldades a este respeito, estando ameaçada a reforma naquilo em que melhorava a precária situação dos professores. Queremos crer que um mais cuidadoso exame da questão, para o qual fornecemos, neste volume do *Boletim*, alguns elementos de valor, terá por efeito manter o que em inteira justiça se tinha decretado.

5

ARRUMAÇÃO ORÇAMENTAL
DE DESPESAS
(1927)



Arrumação Orçamental das Receitas*

SUMÁRIO: — 1. Objecto e fim deste estudo. — 2. A arrumação das receitas no orçamento desde 1863. Transformações e aditamentos. — 3. Requisitos duma boa arrumação orçamental de receitas. — 4. De-feitos da actual classificação. — 5. Princípios e orientação duma tentativa de arrumação orçamental das receitas. — 6. Os novos agrupamentos e comparação com os do orçamento em vigor. — 7. Vantagens da arrumação proposta. — 8. A sistematização das diferentes fontes de receita por capítulos e artigos. — 9. Exame e explicação desse trabalho. — 10. Conclusão.

1. Este estudo é feito sobre o orçamento em vigor de 1927-1928, e pretende-se com ele pôr em relevo as deficiências e inexactidões da classificação de receitas actualmente adoptada, ao mesmo passo que se apresenta uma tentativa de nova arrumação, mais razoável sob o ponto de vista teórico, e praticamente mais clara e mais útil, sem que haja necessidade de pôr inteiramente de lado a nomenclatura de grupos de rendimentos públicos, consagrada pelo uso de muitos anos.

2. Referimo-nos exclusivamente às receitas *ordinárias*, dado que as *extraordinárias*, pelo reduzido número de fontes de que provêm, não levantam nenhuma dificuldades.

* *Boletim da Faculdade de Direito*, X (1926-1928) I, 64-120.

Os oito capítulos em que actualmente se agrupam as receitas ordinárias, podem considerar-se como o desenvolvimento sucessivo de três divisões fundamentais nos orçamentos de há sessenta ou setenta anos, tendo-se pelos anos adiante desdobrado umas e criado outras novas, com o intento de se apresentarem em classificação mais perfeita as antigas receitas, ou de enquadrar aquelas que as necessidades financeiras iam obrigando a criar.

Comparam-se um a um os orçamentos portugueses a começar em 1863-1864, e pode fazer-se uma ideia da nossa evolução orçamental no tocante a receitas ordinárias, desde aquela data, pelos quadros seguintes, em que se sublinha o que merece particular atenção e se apresentam apenas os anos dignos de nota por qualquer modificação importante:

Orçamento de 1863-1864

- Art. 1.º Impostos directos
- 2.º Alfândegas e impostos indirectos
 - 3.º Próprios nacionais e rendimentos diversos
 - 4.º Deduções de despesas

Orçamento de 1870-1871

- Art.º 1.º Impostos directos
- 2.º *Selo e registo*
 - 3.º Alfândegas e impostos indirectos
 - 4.º Bens próprios nacionais e rendimentos diversos
 - 5.º Deduções de despesas

Orçamento de 1872-1873

- Art. 1.º Impostos directos
- 2.º Selo e registo
 - 3.º Alfândegas e impostos indirectos

INÉDITOS E DISPERSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

- Art. 4.º Bens próprios nacionais e rendimentos diversos
- 5.º Deduções de despesas
 - 6.º *Juros de títulos de dívida fundada na posse da Fazenda*

Orçamento de 1877-1878

- Art. 1.º Impostos directos
- 2.º Selo e registo
 - 3.º Impostos indirectos
 - 4.º Bens próprios nacionais e rendimentos diversos
 - 5.º *Compensações de despesas*

Orçamento de 1880-1881

- Art. 1.º Impostos directos
- 2.º Selo e registo
 - 3.º Impostos indirectos
 - 4.º Bens próprios nacionais e rendimentos diversos
 - 5.º *Receitas extraordinárias*
 - 6.º Compensações de despesas

Orçamento de 1883-1884

- Art. 1.º Impostos directos
- 2.º Selo e registo
 - 3.º Impostos indirectos
 - 4.º *Imposto adicional*
 - 5.º Bens próprios nacionais e rendimentos diversos
 - 6.º Compensações de despesas

Orçamento de 1911-1912

- Cap. 1.º Contribuições e impostos directos
- 2.º Registo e selo
 - 3.º Impostos indirectos
 - 4.º *Impostos para barras e portos artificiais*
 - 5.º *Exclusivos, rendas fixas e participações de lucros*

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

- 6.º Bens próprios nacionais e diversos rendimentos
- 7.º *Juros e dividendos de capitais, acções e obrigações de bancos e companhias*
- 8.º *Reembolsos e reposições*
- 9.º *Serviços com rendimentos próprios*
- 10.º *Explorações por conta do Estado*
- 11.º *Contribuição da província de Macau*

Orçamento de 1917-1918

- Cap. 1.º
- 2.º
 - 3.º
 - 4.º
 - 5.º
 - 6.º
 - 7.º
 - 8.º
 - 9.º

Orçamento de 1922-1923

- Cap. 1.º Contribuições e impostos directos
- 2.º Registo e selo
 - 3.º Impostos indirectos
 - 4.º Exclusivos — rendas fixas e participação de lucros
 - 5.º Bens próprios nacionais e diversos rendimentos
 - 6.º Juros e dividendos de capitais, acções e obrigações de bancos e companhias
 - 7.º Reembolsos e reposições
 - 8.º Rendimentos próprios de diversos serviços

As deducções de despesas que vemos em 1863-1864, significam abatimentos nas dotações da Família Real e também nos ordenados dos funcionários públicos, impostos pela má situação financeira do país. Por isso desaparece nuns anos e aparece noutros aquele grupo de receitas, que mais devesse considerar-se

de rendimentos extraordinários do que ordinários, até que o vemos pela última vez no orçamento de 1872-1873.

Desprezado portanto este grupo de receitas, todas as outras se classificam em três artigos fundamentais: os *impostos directos*, os *impostos indirectos* e os *Próprios nacionais e rendimentos diversos*, que se têm mantido até hoje. É uma classificação simples, correspondente a fontes pouco numerosas de receitas e a um quantitativo modesto que então orçava por uns 15 mil contos anuais.

No orçamento de 70-71 são pela primeira vez inscritos em artigo novo o produto do *imposto do selo* e a *contribuição de registo*, até aí englobados com os impostos directos, ou porque se verificasse que à natureza de um e de outro repugnava serem considerados como tais, ou porque se desejasse destacá-los dentre todas as outras receitas. Nota-se que em geral um agrupamento de receitas criado de novo se conserva como uma conquista ou um aperfeiçoamento orçamental; e é por isso que este, uma vez inscrito, inalteravelmente se mantém nos orçamentos seguintes.

No orçamento de 72-73 aparece outro artigo novo, desentranhando-se do artigo referente a rendimentos diversos — os *juros de títulos de dívida fundada na posse da Fazenda*. O Estado não tinha então uma carteira de títulos de crédito, produtiva de rendimentos: os fundos que possuía eram da sua própria dívida, e a receita que deles provinha era portanto mais fictícia que real, saindo pelo orçamento das despesas em encargos, o que se inscrevia como recebido pela posse de títulos emitidos, mas fora da circulação.

Não é por isso de estranhar que esta consideração levasse daí a poucos anos a enquadrar os *juros de títulos* num artigo mais vasto em que se juntaram todas as receitas que se apresentavam apenas como *compensações de despesas*. É assim que lhes chama o orçamento de 77-78, arrumando-se ali as receitas apenas inscritas por virtude de jogos de contabilidade e do que hoje chamaríamos *consignações de receitas* — receitas cujo montante e variações em nada alteram o equilíbrio ou desequilíbrio orçamental, por poderem ser deduzidas, em importâncias iguais, na receita e na despesa.

É difícil de explicar a razão por que, entre os artigos das receitas ordinárias e subordinado a esta designação geral, se inscreveu um novo artigo com as *receitas extraordinárias* em 1880-1881, quando estas eram desde 64-65 inscritas à parte e a seguir às receitas ordinárias. A mesma observação pode ser feita ao artigo denominado *imposto adicional* ou *impostos adicionais*, que desde 1883-1884 substituiu aquele das receitas extraordinárias, embora com numeração diferente.¹

O orçamento fica com esta arrumação de receitas durante um largo espaço. Não falando em que, a partir de 1899-1900, as receitas *extraordinárias* tornam a inscrever-se separadamente e a seguir aos vários artigos das receitas ordinárias, o orçamento mantém a mesma estrutura até 1911-1912. É certo que novas receitas são criadas e outras mudam de natureza e forma de arrecadação, mas umas e outras vão sendo arrumadas sob as antigas e tradicionais designações.

Determinou-se no art. 4.º da lei de 12 de Setembro de 1911 que a escrituração das receitas da gerência de 1911-1912 obedecesse à classificação da respectiva proposta orçamental. De facto é esta proposta que introduz nas receitas orçamentais uma classificação nova. Os *artigos* das antigas classificações passam a chamar-se *capítulos* nos quais se inscrevem em *artigos* separados, e com numeração seguida do primeiro ao último, as diversas fontes de receita. Os capítulos são 11, tendo-se criado sete novos com denomina-

¹ Não teve a menor influência na classificação orçamental das receitas o art. 21.º do regulamento de contabilidade de 1881. Diz o cit. artigo: «São computados no Orçamento Geral do Estado, e em regra como receita ordinária, os seguintes rendimentos:

Contribuições e impostos directos;

Impostos indirectos;

Próprios nacionais e rendimentos diversos.

E acrescenta o regulamento no art. 22.º: «São do mesmo modo incluídos no Orçamento Geral do Estado, como receita ordinária ou extraordinária, quaisquer outros rendimentos ou recursos públicos, sejam de que natureza forem, previstos à data da organização do mesmo orçamento.»

O alcance deste artigo é certamente estabelecer a regra da universalidade das receitas; o do art. 21.º parece ser apresentar uma classificação de receitas, indicando os grupos sob os quais se deviam inscrever no orçamento. À data porém em que se legislava daquela forma, já o orçamento apresentava um número maior de artigos de receita, e com os que tinha se manteve depois por muitos anos.

O que se diz aqui do regulamento de contabilidade de 1881, podia por igual afirmar-se dos regulamentos de 1863 e 1870 em confronto com os orçamentos que se lhes seguiram.

ções ainda não usadas, e aproveitado da antiga classificação apenas quatro — *Impostos directos* (que se intitulam agora *Contribuições e impostos directos*), *Selo e registo* (transmutado em *Registo e selo*), *Impostos indirectos* e *Bens próprios nacionais e rendimentos diversos* (... e *diversos rendimentos*, no orçamento de 1911).¹

Daqui em diante as reformas do orçamento das receitas fazem-se em sentido inverso, *reduzindo-se* o número de divisões ou capítulos. Eliminados os dois últimos dos orçamentos anteriores, o orçamento de 1917-1918 tem apenas nove capítulos a que se mantém — salvo no que respeita ao cap. 9.º — as denominações e numeração estabelecidas em 1911, e consagradas pelo dec. 5519, de 8 de Maio de 1919². Em virtude desta modificação foram inscritas as receitas de explorações por conta do Estado no agrupamento *Exclusivos, rendas fixas e participação de lucros*.

¹ No relatório que precede o orçamento para o ano de 1911-1912 explicam-se da forma seguinte as alterações introduzidas nele: «Apresenta este primeiro orçamento da República sensíveis alterações sobre os anteriores, as quais procurarei expor-vos, em breve resumo, e tanto quanto me permita o estudo que dele fiz... Visam estas alterações sob o ponto de vista da estrutura orçamental, a fornecer, duma maneira breve e inteligível, os elementos precisos para julgar, com suficiente conhecimento, dos réditos e encargos públicos, no corrente ano económico, e da provável situação financeira do país no mesmo período.

«Neste intuito dividiram-se as receitas em onze capítulos, cujos títulos indicam, dum modo geral, a procedência dos diversos rendimentos que neles se compreendem, constituindo, em regra, cada um desses rendimentos um artigo.

«Por esta forma extremam-se os impostos e contribuições dos outros recursos do Tesouro. Nestes distinguem-se os que provêm de exclusivos de rendas fixas, e de participações nos lucros desses exclusivos; os que se arrecadam provenientes de bens que o Estado possui; os que resultam de juros e dividendos de capitais e de acções ou obrigações de Bancos e Companhias, de que o Estado também é possuidor; os que derivam de reembolsos e reposições; os que respeitam a serviços que tem rendimentos próprios os que têm origem em exploração por conta do Estado, e, finalmente, os que são classificados como receita extraordinária.

«Alcança-se, por este modo, sem trabalhos prévios ou quaisquer outros preliminares, uma intuição mais nítida da parte da riqueza pública com que os povos contribuem obrigatoriamente para as despesas do Estado, bem como do que é facultativo, representa lucro de explorações, ou constitui remuneração que o Estado justamente auferir de serviços prestados ao público.»

Ver-se-á adiante até que ponto a arrumação das receitas corresponde a estas intenções.

² Art. 15.º do dec. 5519: «As receitas inscrever-se-ão no orçamento sob a designação de ordinárias e extraordinárias, conforme a sua origem e natureza, agrupando-se as receitas ordinárias pelas seguintes divisões:

Impostos directos;

Selo e registo;

Desaparece no orçamento de 22-23 o capítulo 4.º que se denominava *Impostos para barras, portos artificiais e farolagem*, receitas que passaram a arrumar-se no capítulo 8.º, com o nome um pouco modificado, desde 1917-1918, de *Rendimentos próprios de diversos serviços*. Com esta pequena mudança o *orçamento das receitas atinge a sua última expressão e a forma que actualmente mantém*.

3. A classificação orçamental das receitas não tem que ser uma classificação científica¹; presa à engrenagem administrativa do Estado necessária para liquidar e arrecadar o seu produto, não se estranha que nela se reflecta a organização das repartições especialmente encarregadas desse trabalho ou a competência

Impostos indirectos;
Impostos para barras, portos artificiais e farolagem;
Exclusivos, rendas fixas e participação de lucros;
Bens próprios nacionais e diversos rendimentos;
Juros e dividendos de capitais, acções, obrigações de bancos e companhias;
Reembolsos e reposições;
Rendimentos próprios de diversos serviços.

§ único: Descrever-se-ão no agrupamento 'Exclusivos, rendas fixas e participação de lucros' as importâncias das receitas dos serviços autónomos que por lei hajam sido fixadas para constituírem receita geral do Estado.

¹ Em päs nenhum parece sê-lo (veja o que a este respeito escreve o Dr. Armindo Monteiro, *Do orçamento português*, t. II, pág. 290 e segs.), mas há orçamentos em que pode descobrir-se mais que noutros uma preocupação de ordem científica. O citado autor destaca o exemplo da Itália, cujo orçamento apresenta hoje a seguinte arrumação de receitas:

i) *Recettas ordinárias* (efectivas)

Rendimentos patrimoniais do Estado
Impostos directos
Impostos sobre as transmissões e transacções
Impostos sobre a circulação e sobre os transportes
Taxas de selo sobre o consumo
Impostos indirectos sobre o consumo
Exclusivos
Proventos diversos (serviços diversos, reembolsos e receitas diversas)

ii) *Recettas extraordinárias*

1.ª categoria – *Recettas efectivas*

Reembolsos
Recettas diversas
etc.

dos organismos por onde correm os serviços de que as receitas provêm. Mas a razão mostra-nos que, tomando embora critérios práticos em vez de critérios de ordem teórica, uma classificação de receitas deve ser feita de modo que o orçamento e as contas do Estado sejam de *fácil leitura* e de *fácil compreensão*; que as receitas se agrupem em maior ou menor número de divisões mas mantendo em cada uma *homogeneidade* perfeita; que sejam bastante *expressivos* e marcantes os grupos, para que sem dificuldades se reconheça aquele onde deve encontrar-se determinada receita; e finalmente que a arrumação orçamental seja *reduzível a uma classificação teórica* necessária para a apreciação da situação financeira dum país, sobretudo sob o aspecto tributário.

Exigir que o orçamento seja de fácil leitura e de fácil compreensão não é evidentemente torná-lo acessível aos iletrados ou completamente ignorantes das coisas de finanças: para entendê-lo, por mais simples que se apresente, será sempre necessário um conhecimento ao menos superficial da vida financeira, das fontes de receitas do Estado e das suas relações com a vida e organização administrativa. Mas é isso diferente de se exigir uma quase especialização para se compreenderem as receitas inscritas

2.ª categoria – *Movimento de capitais*

Vendas de bens

Reembolso de somas adiantadas pelo Tesouro

Adiantamentos ao Tesouro

Contas que se compensam na despesa

etc.

3.ª categoria – *Contas de ordem*

É duma configuração extraordinariamente mais simples o orçamento espanhol. As receitas estão aí agrupadas em cinco secções:

1.ª – Contribuições directas

2.ª – Contribuições indirectas

3.ª – Monopólios e serviços explorados pela Administração

4.ª – Propriedades e direitos do Estado (rendas e vendas)

5.ª – Recursos do Tesouro

É nesta última secção que vêm incluídas as receitas extraordinárias. As três primeiras afiguram-se-nos perfeitamente correctas, se exceptuarmos a participação do Estado nos lucros do Banco de Espanha que vem entre as contribuições directas. Na 4.ª secção incluem-se direitos patrimoniais e vários reembolsos, assim como o produto de vendas de bens e de material fora de uso. A última secção porém parece-nos o mais possível heterogénea, entrando aí receitas de muito diversa natureza.

e as suas ligações com os serviços, para se determinarem os quantitativos exactos que atingem, para pôr lado a lado as que têm a mesma natureza e origem, e poder saber o que significam ou ajuizar do seu desenvolvimento. Os que sem enfadonhas investigações desejam formar uma ideia exacta da importância e valor económico das receitas, devem poder fazê-la, auxiliados pela arrumação dos rendimentos públicos no orçamento ou nas contas.

Este primeiro escopo — arrumação simples e de fácil compreensão — pode ser no orçamento por vários modos contrariado, e sobretudo por determinações legais acerca da afectação das receitas e do seu cálculo. O uso e abuso dos adicionais aos impostos, a destinação a fins diferentes do produto dalguns, a participação do Estado nas receitas atribuídas a fins determinados ou nos fundos especiais, a inscrição dumas receitas e a não inscrição de outras não podem deixar de obstar à clareza da arrumação orçamental: receitas idênticas passam a inscrever-se em lugares diferentes, conforme o fim a que se destinam; receitas heterogêneas aparecem ligadas pelo fim ou pela sua aplicação; doutras de que se supusera a totalidade, só uma fracção se vê orçamentada. Mas estes defeitos, como acaba de ver-se, não pode sempre o orçamento evitá-los, se é a legislação das receitas a causa deles.

Desprendida dum critério rigorosamente científico, a classificação das receitas pode de facto fazer-se num maior ou menor número de grupos, que não necessitam ser rigorosamente equilibrados na sua composição interna e deixarão mesmo de representar na arrumação geral o mesmo papel. Mas compreende-se que seria caminho errado multiplicá-los demasiadamente, em tentativas de realização duma homogeneidade que, em vez de referir-se à natureza geral das receitas, descesse às formas particulares que algumas revestem.

Um número excessivo de agrupamentos de receitas não traria vantagens mas só inconvenientes: o sentido do detalhe faria porventura perder a perspectiva. O que é necessário é que determinado critério ou critérios de arrumação se apliquem com rigor às receitas a inscrever, mantendo-se dentro do grupo a homogeneidade das receitas inscritas.

Pode a execução deste princípio tornar-se difícil em certos casos fronteiros para cuja caracterização precisa não bastam nem critérios práticos nem princípios científicos. Não só as receitas mudam às vezes de natureza mas pode acontecer que esta se não possa determinar com rigor. Isso só quer dizer que não é possível uma arrumação sem defeitos, mas não será grande o erro de uma receita ser inscrita em qualquer dos grupos em que razoavelmente parece que poderia sê-lo.

A homogeneidade das receitas inscritas em cada grupo é auxiliada por outro requisito — que as divisões sejam suficientemente vinculadas e expressivas, para que sem dificuldades se determine onde deve estar inscrita uma certa receita.

Pode um grupo ser uma fracção de outro logicamente, que a sua constituição em grupo autónomo não oferecerá inconvenientes à arrumação orçamental, se for tão expressivo que desde logo se veja quais as receitas que nele devem ser incluídas. Um grupo indeterminado de *rendimentos diversos*, por exemplo, só pode admitir-se, quando sejam tão característicos todos os outros grupos, que naturalmente se leve à conta daquele tudo o que com evidência se vê não caber nos restantes.

A diferença entre os impostos, as taxas e as receitas provenientes de bens ou indústrias do Estado é de tal modo pronunciada, sob o ponto de vista jurídico e sob o ponto de vista fiscal, e têm aquelas receitas tão diferente alcance sob o ponto de vista da economia da nação, que não se poderá razoavelmente dispensar uma influência directa na classificação adoptada.

Por outro lado o regime jurídico das taxas e a sua estreita ligação com o funcionamento dos serviços públicos e a utilidade particular que prestam a determinados indivíduos, tornam-nas tão diferentes dos impostos cobrados dum modo geral, que só haverá vantagem em ter em conta na arrumação orçamental esta distinção.

Não se diz que a arrumação orçamental das receitas se faça sobre aquela classificação; mas que ela não seja de tal modo esquecida que seja impossível reduzir-lhe a classificação adoptada no orçamento. Seria porventura desculpável que, em face do conjunto das receitas orçamentadas, se não pudesse saber fácil e

rapidamente qual a carga *tributária* que o país suporta, qual a soma que paga de *taxas* por serviços individualmente prestados e aquilo que o Estado pode auferir dos seus *bens* e das suas *indústrias*, e que é o mesmo que a economia nacional poupa em impostos? Ora porque se não pode dispensar, para um juízo rápido da situação financeira de qualquer Estado, aquela classificação de receitas, é que entendemos que a arrumação orçamental, seja qual for, deve poder reduzir-se-lhe.

Dentro dos grupos formados, e porque nalguns são numerosas as receitas, podem fazer-se mister critérios secundários para o seu ordenamento. Neste ponto parece-nos que os critérios ideológicos, baseados na afinidade ou natureza das receitas, prestam mais serviços que a simples ordenação alfabética que em Portugal correntemente se usa.

Um e outro são porém incapazes de resolver o problema que deriva da inscrição de novas receitas sem alteração da numeração que tanto convém respeitar, por causa da comparação das contas de gerências diferentes. Como de ano para ano não são numerosas as alterações ou aditamentos, não há inconveniente em que as novas receitas se enquadrem no lugar que lhes compete, pela aplicação dos mesmos critérios a que obedece todo o orçamento, em artigo adicional, com a mesma numeração do imediatamente anterior, modificando-se só de anos a anos a numeração geral atribuída a todas as receitas. É o que nos parece melhor.

4. Todos os defeitos opostos aos requisitos que acima se exigiram na arrumação orçamental das receitas, se encontram no orçamento português.¹ Por motivos que se prendem ao progressivo aparecimento dos rendimentos públicos e à forma da evolução orçamental, que acusa justaposições sucessivas e não reformas profundas, o nosso orçamento das receitas nem oferece a clareza e a simplicidade requeridas, nem a homogeneidade das receitas enquadradas em cada grupo, nem uma distinção suficiente entre alguns grupos, nem a redutibilidade da classificação

¹ Ver em Dr. Armindo Monteiro, *Do orçamento português*, t. II, cit., pág. 297 e segs., a crítica da classificação orçamental das receitas, crítica com que fundamentalmente se concorda aqui.

adoptada às classificações teóricas mais conhecidas e necessárias ao estudo da situação financeira do país.

Uma análise minuciosa de todos os casos com que se viola um ou outro destes princípios, seria fastidiosa e, além de fastidiosa, inútil: os que não lidam com tais assuntos, não tirariam qualquer vantagem da sua exposição; e os que por curiosidade ou dever de ofício conhecem o orçamento, não precisam que se lhes repitam as deficiências que encontram, nem as dificuldades que se levantam a perfeita inteligência daquele.

Deve notar-se porém que os mais graves defeitos derivam das excessivas e complicadas *consignações de receitas*, que na legislação portuguesa — e o orçamento vê-se obrigado a reflecti-las — se multiplicaram com tão diversos fins e em tão diversos domínios e com tão diferentes formas que não pode, supomos, adiar-se mais uma reforma que lhes ponha cobro, as reduza em número e as simplifique na sua regulamentação jurídica.¹

Estas consignações, cofres ou fundos especiais são uns apparentes, claros, outros tão disfarçados que mal se conhecem; uns vêm inscritos no orçamento pela totalidade das receitas que os constituem, outros apenas por parte; umas vezes o Estado participa das receitas consignadas e outras vezes não, e neste caso ou só vem inscrita a participação do Estado, ou aparece esta participação num lugar e noutro as restantes receitas que se destinam ao serviço. E não se fala em todas as receitas que por aquele motivo da destinação especial têm andado por fora do orçamento e que o dec. 13 872 chamou a ele, em obediência ao princípio da universalidade que é aliás expresso na legislação portuguesa (dec. 5519, arts. 14.º e 17.º).

Repare-se depois nos oito capítulos das receitas. Admitida uma classificação fundamental de impostos em *directos* e *indirectos*, vêm estes — não todos — arrumados afinal em três capítulos, tendo-se criado entre os directos e os indirectos um grupo à parte com o *registo e selo*. Compreendia-se ainda assim um

¹ Não podem ter este alcance, se bem que se trate duma reforma já interessante, o art. 4.º do dec. 13 872, de 1 de Julho de 1927, e o dec. m.º 14 908, de 18 de Janeiro de 1918, que o regulamentou. Ver adiante, sob o n.º 9, o que se diz acerca das consignações de receitas.

grupo separado, um pouco à maneira italiana para os impostos sobre as transmissões e transacções, sobre a circulação e os transportes¹ — nem impostos de produção nem impostos de consumo. Mas nesta orientação seria preciso juntar à contribuição de registo e ao imposto de selo (que aliás nem sempre acompanha actos de circulação) o imposto de trânsito, o imposto ferroviário e possivelmente impostos ou taxas sobre a navegação, as quais no nosso orçamento se encontram enquadradas em grupos orçamentais diversos.

Dando-se ainda com outros impostos, o que se verifica com estes últimos, nem sequer temos em capítulos separados, mais ou menos numerosos, as receitas provenientes de impostos.

O capítulo 5.º com os *diversos rendimentos* e o capítulo 8.º com os *rendimentos próprios de diversos serviços* são tão inexpressivos que acerca de muitas receitas não se sabe o motivo por que são inscritas num deles em vez de o serem no outro, o que dificulta a consulta do orçamento.

É corrente encontrarem-se receitas de natureza diversa no mesmo grupo orçamental, misturando-se impostos e taxas com receitas provenientes de bens do Estado ou de explorações industriais. Das taxas umas são consideradas como impostos directos, outras como indirectos, entre os quais se encontram, sendo inscritas algumas nos rendimentos diversos e nos rendimentos de diversos serviços. Só com um longo e fastidioso trabalho de apuramento, analisando artigo por artigo, se pode fazer ideia da combinação feita de *impostos* e *taxas* no sistema tributário português.

A carga tributária que a economia nacional suporta, vem principalmente arrumada nos três primeiros capítulos, mas há grandes somas provenientes de adicionais e de impostos perfeitamente caracterizados em vários outros capítulos, ou porque constituem fundos que têm aí o seu lugar, ou por uma arrumação defeituosa das receitas.

Nestas condições também é difícil de apurar o conjunto de receitas que provêm duma actividade económica privada do Estado e que como tais não pesam nem atingem a capacidade tri-

¹ Confira acima a nota 1 da pág. 60.

butária do país. Há sem dúvida alguns capítulos — o 4.º: *Exclusivos; rendas fixas e participação de lucros*, e o 6.º: *Juros e dividendos* — que mantêm nesta confusão uma homogeneidade apreciável de receitas típicas de economia privada; mas as restantes vêm por aqui e por ali emaranhadas com muitas outras de que há que distingui-las e separá-las, sempre que se pretende ajuizar do seu valor. E assim a irredutibilidade da arrumação orçamental a uma classificação teórica, baseada na natureza das receitas, é defeito fundamental do orçamento português.

Mas atentemos um pouco na estrutura de cada capítulo.

No 1.º que se intitula *Contribuições e impostos directos*, vêm dispostos por ordem alfabética as *contribuições*, *direitos*, *emolumentos*, *impostos* e *multas*. *Impostos* e *contribuições* são impostos, aqui designados duma ou doutra forma segundo o seu nome tradicional; *direitos* e *emolumentos* são taxas a que se conserva também a designação comum. Destas vêm apenas as que são consideradas como impostos directos e entre elas um grupo de taxas importante hoje, pela soma que produz — os *emolumentos consulares*. Deve porém notar-se que a grande massa destes representa verdadeiros direitos de importação pagos no país da procedência da mercadoria, e que portanto, a manter-se a confusão de impostos e de taxas que não supomos recomendável, mais correcto seria aproximar dos impostos indirectos.

Do capítulo 2.º — *Registo e selo* — já dissemos não se compreender bem a existência dele na classificação fundamental a que é visível terem-se subordinado os impostos, fosse qual fosse a dificuldade de enquadrar a contribuição de registo e o imposto de selo em qualquer dos dois grandes grupos.¹ A *forma de cobrança* de algumas taxas por meio de *estampilhas* obrigou a enquadrá-las também neste capítulo. Mas neste ponto há que sacrificar uma rigorosa homogeneidade à facilidade e economia que se realizam com o emprego da estampilha uniforme para receitas de ordem diferente.

¹ Já acima se notou que nos antigos orçamentos estes dois impostos eram incluídos nos impostos directos. Não deviam sê-lo ambos, sendo preferível juntar com os directos a contribuição de registo e com os indirectos o imposto de selo. É o que fazemos adiante. Desta maneira se procede no orçamento espanhol, por exemplo.

No capítulo 3.º, ainda por ordem alfabética, incluem-se os *direitos, emolumentos e impostos*, que são considerados indirectos. Encontram-se nos *direitos* receitas que são impostos e receitas que são taxas, e entre estas algumas que melhor incluiríamos entre os impostos directos que entre os impostos indirectos. Mas, salva a confusão dos impostos com as taxas, nada de importante há que anotar à arrumação deste grupo.

O capítulo 4.º — *Exclusivos, rendas fixas e participação de lucros* — tem visto modificar várias vezes o seu conteúdo, com a diversa regulamentação dos *serviços autónomos* do Estado e com a passagem para o regime da liberdade dos monopólios mais importantes — Tabacos e Fósforos. Os *exclusivos* — e todos em regime de participação de lucros — são hoje apenas os *Correios e Telégrafos*, a *emissão de notas* concedida ao Banco de Portugal e as *lotarias* exploradas pela Misericórdia de Lisboa, a que poderíamos acrescentar ainda a *Casa da Moeda*. Os caminhos-de-ferro, os tabacos e os fósforos dão actualmente receitas de natureza diferente que não pareceram conformes ao grupo considerado e por isso se deslocaram para o capítulo 5.º, onde aliás parece terem ficado mais deslocadas ainda.

O capítulo 5.º, intitulado *Bens próprios nacionais e diversos rendimentos*, é, sob o ponto de vista da imprecisão e da falta de homogeneidade, um dos piores agrupamentos das receitas. Com facilidade encontraremos nele tudo — impostos directos, impostos indirectos, taxas assimiláveis a uns e a outros, rendimentos do domínio privado do Estado, rendimentos de carácter industrial, participações do Estado em fundos especiais e em cofres de emolumentos. A ordem alfabética que aí se encontra na ordenação dos artigos, é escravizada ao nome de cada receita e não se concilia com a diferente natureza de grupos secundários que dentro do capítulo se formassem, de modo que, não auxiliando tanto como parece à primeira vista, a achar uma receita que se sabe em que consiste mas de que se ignora a designação legal ou orçamental, não presta os serviços que poderia prestar, como critério subsidiário de arrumação.

O capítulo 6.º com os *Juros e dividendos de capitais, acções e obrigações de bancos e companhias* já atrás se disse ser um grupo de receitas dum tipo definido e em que portanto se pode

manter a maior homogeneidade. Mas andam inscritos nesse capítulo os *juros de títulos da dívida pública na posse da Fazenda* que não têm valor nenhum como receita *real*, mas apenas como *compensação* dos juros que se inscrevem no orçamento das despesas. A importância dos juros dos títulos da dívida comparada com a de capitais possuídos pelo Estado e que traduzem créditos sobre terceiros ou o seu direito de sócio em empresas privadas, perturba um pouco quem se não lembre de que os primeiros aumentam como receita quando as despesas crescem em idênticas proporções, e de que se é sempre forçado a deduzi-los, quando se procura saber o montante *real* das receitas públicas.

Acerca do capítulo 7.º — *Reembolsos e reposições* — parece que nada há que dizer senão que pelo orçamento se encontram ainda dispersas algumas verbas que poderiam ser incluídas nele. Das que o estão hoje, poderia discutir-se a conveniência de manter ou de transferir para o capítulo dos *juros de capitais* aqueles que o Estado recebe das Colónias ou dos serviços a quem fez adiantamentos ou empréstimos reembolsáveis. Quanto aos empréstimos feitos por terceiros e pelos quais o Estado é responsável, tendo-os incluído na sua dívida, como os realizados para os caminhos-de-ferro, é aqui o seu lugar próprio, a não ser que, havendo um grupo com as *compensações de despesa*, para lá se transferissem os respectivos encargos de juros e amortizações. Mas nós retomaremos adiante esta mesma opinião.

Nos *rendimentos próprios de diversos serviços* que constituem o 8.º capítulo das receitas ordinárias, encontram-se subordinadas também a rigorosa ordem alfabética, quase a mesma variedade de receitas que acima se notou constituírem o capítulo 5.º *Impostos e taxas* constituindo receita de *cofres e fundos especiais* ou independentes destes mas em geral consignados a certas despesas, como acontece com as várias Juntas autónomas dos portos; receitas do domínio rústico do Estado, de títulos ou capitais na sua posse e adstritos a um determinado fim: receitas de serviços industriais — encontra-se aí de tudo, mas convém notar que há em geral nas receitas inscritas o traço comum da affectação a despesas, embora esta affectação não apresente em todos os casos o mesmo carácter nem tenha o mesmo significado.

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

5. Apontados os defeitos das grandes divisões actuais e passadas em sumária revista as principais deficiências da arrumação das receitas nos agrupamentos adoptados, digamos alguma coisa da tentativa duma arrumação orçamental diferente, apresentando sobre a actual vantagens que inconvenientes de qualquer ordem não anulem. A que se apresenta obedece aos princípios fundamentais seguintes.¹

Não se viu vantagem em aumentar nem também em diminuir o número dos grandes agrupamentos — dos *capítulos* das receitas. A sua divisão em *artigos* destinados a cada uma das fontes que por vezes há ainda conveniência em subdividir, deve também ser mantida. Mas notou-se que não havia vantagem em conservar alguns grupos actuais que se consideram inexpressivos ou incaracterísticos, havendo aliás necessidade de criar alguns que ao presente não existem como agrupamentos independentes de receitas. Procurou-se porém fazer que essas modificações importassem a menor alteração possível nos hábitos do funcionalismo sobretudo, cuja actividade burocrática é por vezes delimitada ou se exerce em inteira subordinação ao quadro orçamental. Pareceu-nos que sob este aspecto uma revolução profunda traria mais inconvenientes que vantagens e sobretudo só poderia razoavelmente levar-se a cabo em harmonia com uma reforma na legislação relativa ao conjunto das receitas públicas que não é de aconselhar nem talvez se pudessem fazer.

¹ Partiu-se, é claro, da distinção fundamental das receitas em ordinárias e extraordinárias, mas este trabalho, como de princípio se disse, só das primeiras se ocupa.

Outra distinção podia porém combinar-se com esta — a que separasse receitas efectivas (ou *stricto sensu*) dos movimentos de capitais ou, como se exprime o Sr. Prof. Armino Monteiro (lugar cit., pág. 294), receitas que importam para o Estado um aumento de substância patrimonial e receitas que importam apenas transformações da substância patrimonial. Esta divisão devia dominar a primeira, mas pelos nossos usos inscreve-se entre as receitas extraordinárias quase tudo — venda de bens, produto de empréstimos, etc. — o que devia constituir o *movimento de capitais*.

Nestes termos talvez conviesse, para não alterar demasiado os nossos hábitos orçamentais, introduzir apenas nas receitas extraordinárias aquela distinção, dividindo-as em dois capítulos em que umas e outras separadamente se inscrevessem.

Se porém, se entendesse de adoptar uma reforma um pouco mais profunda, criando-se, ao lado das receitas ordinárias efectivas e das receitas extraordinárias efectivas, outra divisão com os movimentos de capitais, deveria esta formar-se com alguns dos actuais artigos das receitas extraordinárias e outros que hoje se encontram no capítulo intitulado *Reembolsos e reposições* e que parece perfeitamente lhe convém.

Na escolha dos capítulos que houvessem de manter-se e nos que deviam criar-se de novo, houve o empenho de que todos ficassem sendo suficientemente característicos para bem se conhecer o seu conteúdo e de modo que ficassem separados tanto quanto possível os *impostos* das *taxas*, e uns e as outras das *receitas de economia privada*. Há nesta separação dificuldades graves, insuperáveis por vezes no actual estado dos nossos conhecimentos, mas a imprecisão de alguns casos concretos e as dúvidas que acerca deles se levantem, não podem inutilizar toda a classificação, desde que antecipadamente se conta com estas inferioridades inevitáveis.

As maiores dificuldades provêm das numerosas consignações de receitas, que não podem ignorar-se no orçamento; mas pareceu que a arrumação daquelas em grupo à parte facilitaria até o seu exame e as resoluções a tomar. Seja como for, o quadro que adoptámos comporta, sem se tomarem necessárias alterações nos grandes agrupamentos, as reformas que porventura se venham a fazer.

Escolhidos os capítulos, impunha-se o maior cuidado na arrumação dos artigos dentro deles, de modo a conquistar-se a maior homogeneidade. Na ordenação dos artigos fugiu-se quanto possível ao critério alfabético, raríssimo empregado nesta tentativa. Sempre que as fontes de receita eram muito numerosas para se notar uma certa dificuldade em encontrar um artigo determinado, recorreu-se a critérios ideológicos que permitiram abrir subgrupos ou divisões, dentro dos quais a ordem alfabética, como último recurso, já não oferecia grandes vantagens nem também, quando adoptada, pode acarretar quaisquer inconvenientes.

Em resumo: procuraram-se com o menor número de alterações, o maior número de vantagens, na realização daqueles requisitos que devem exigir-se numa boa arrumação orçamental.

6. Põem-se lado a lado para maior facilidade de comparação os grupos de receitas ordinárias no orçamento em vigor e na tentativa que esboçámos. Sublinham-se no primeiro os capítulos suprimidos e na segunda os capítulos transformados ou criados de novo.

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

Orçamento de 1927-1928

- Cap. 1.º Contribuições e impostos directos
- 2.º *Registo e selo*
 - 3.º Impostos indirectos
 - 4.º *Exclusivos — Rendas fixas e participações de lucros*
 - 5.º *Bens próprios nacionais e diversos rendimentos*
 - 6.º Juros e dividendos de capitais, acções e obrigações de bancos e companhias
 - 7.º Reembolsos e reposições
 - 8.º *Rendimentos próprios de diversos serviços*

Nova arrumação proposta

- Cap. 1.º Impostos directos gerais
- 2.º Impostos indirectos
 - 3.º *Impostos directos e indirectos especiais* (indústrias em regime tributário especial)
 - 4.º *Taxas — Rendimentos de diversos serviços*
 - 5.º *Domínio privado e indústrias do Estado — participações de lucros*
 - 6.º Rendimentos de capitais, acções e obrigações de bancos e companhias
 - 7.º Reembolsos e reposições
 - 8.º *Receitas em compensação*

7. É visível o que se quis conseguir com esta classificação.

As receitas *efectivas* do Estado, aquelas cujo aumento ou diminuição directamente lhe interessam e cujo produto pode ser aplicado às despesas públicas dum modo geral, constituem os primeiros sete capítulos. Para se determinar o conjunto de rendimentos com que o Estado pode contar para as suas despesas gerais, basta subtrair do conjunto das receitas a importância do capítulo 8.º, constituído pelos recursos que andam affectos a determinados fins e cujo desenvolvimento apenas favorece um serviço especial, ou que são apenas o produto de jogos necessários de contabilidade. Como as receitas consignadas são tam-

bém inscritas no orçamento das despesas e por montantes iguais, desde que se subtraíam num e noutro orçamento, ficam em presença as duas somas de receitas e despesas ordinárias entre as quais tem de procurar-se o equilíbrio.

Nos primeiros sete capítulos, as chamadas *receitas de economia pública*, criadas pela soberania fiscal do Estado, fazem o objecto dos capítulos 1.º a 4.º; as *receitas de economia privada*, que o Estado obtém por uma actividade económica senão igual ao menos semelhante à das economias particulares, constituem os capítulos 5.º, 6.º e 7.º. Salvo aquilo a que a regulamentação actual das consignações de receitas obriga, incluindo-se no capítulo 8.º algumas receitas de impostos importantes, a carga tributária que pesa sobre a economia nacional em benefício do Estado, fica constando de capítulos perfeitamente determinados.

Entre estes quatro primeiros, arrumaram-se em três os *impostos* e juntaram-se num as *taxas* cujo estudo e comparação com aqueles se torna assim mais fácil. Embora receitas obrigatórias, as taxas têm uma disciplina jurídica que pode considerar-se especial, e esta estrutura e a sua ligação com os serviços por cuja utilização individual são cobradas, explicam o empenho com que se andaram buscando pelo orçamento para constituírem um capítulo à parte.

Aceitou-se a classificação dos impostos em *directos* e *indirectos*, hoje considerada sem grande rigor científico, mas que continua ainda assim a prestar bastantes serviços e que é sobretudo tradicional no nosso direito e no orçamento¹. Também ficam no que se propõe, três capítulos de impostos (que os contêm todos à excepção dos consignados), mas sacrificou-se o do *registo e selo*, para que se não viu razão suficiente, criando-se, ao lado dos impostos directos e indirectos *gerais*, um novo agrupamento para as *indústrias em regime tributário especial*. São bastante numerosos hoje no nosso direito estes impostos especiais: alguns são mesmo pagos por um único contribuinte, e para o estudo do sistema de impostos existente e sua relação com a actividade económica, há uma grande vantagem em

¹ Pode dizer-se que ela corresponde a impostos sobre a propriedade e os rendimentos e a impostos sobre o consumo.

separar estes tipos de tributação especial da tributação geral ou comum a que estão sujeitas todas as outras actividades ou todos os demais rendimentos ali não abrangidos. Vários estudos nos pareceu ficarem por este modo extraordinariamente simplificados.

Posto de lado o grupo dos *reembolsos e reposições* que tem uma natureza muito particular, as *receitas* chamadas de *economia privada* ficariam inscritas nos capítulos 5.º e 6.º; no 6.º o Estado *capitalista*, possuidor duma carteira de títulos de crédito, de acções e obrigações de bancos e companhias; no 5.º o Estado *proprietário, agricultor, comerciante, banqueiro ou industrial*, seja qual for a forma de exercícios dessas actividades. Geralmente a forma como o Estado intervém naqueles actos de produção, não modifica a natureza da receita, mas pode alterar a sua inscrição orçamental: umas vezes *receita bruta*, outras *receita líquida* total, aqui *renda fixa*, além *participação de lucros*, e quer se trate, quanto a estas últimas modalidades, de serviços do Estado quer de empresas privadas no gozo de algum monopólio concedido por aquele.

Grosso modo são as seguintes a relações entre os capítulos propostos e os do orçamento em vigor:

Juntaram-se nos capítulos 1.º e 2.º os três primeiros do orçamento; o capítulo 3.º é formado com impostos, a maior parte dos quais se encontram no 5.º; o capítulo 4.º agrupa as taxas que se encontram principalmente no 5.º e no 1.º e 2.º; no 5.º inscreveram-se as receitas que faziam objecto do 4.º e muitas que se encontram no capítulo 5.º e no 8.º; o 6.º e o 7.º quase se correspondem nos dois orçamentos: o 8.º contém fundamentalmente o que se encontra também no 8.º do orçamento em vigor.

8. Explicada a razão dos novos agrupamentos e as suas relações com os capítulos do orçamento de 1927-1928, podemos mais detalhadamente examinar agora o orçamento completo com a nova arrumação dos diferentes artigos.

Para melhor ideia das alterações propostas, vai à direita a indicação dos artigos do orçamento e dos capítulos donde aqueles são transferidos.

CAPÍTULO I	
Impostos directos gerais	Orçam de 1927
	Art.
Contribuição industrial	1.º
1.º-A — <i>Adicional para o fundo de instrução primária</i>	154.º
Contribuição predial	2.º
rústica	
urbana	
2.º-A — <i>Adicional para o fundo de instrução primária</i>	154.º
2.º-B — <i>Adicional à predial rústica para o cadastro geométrico da propriedade</i>	140.º
Imposto sobre a aplicação de capitais	
secção A	
secção B	20.º
Imposto pessoal de rendimento	21.º
Imposto sobre as sucessões e doações	26.º
Sisa sobre as transmissões de imobiliários	
por título oneroso	26.º
Taxa de soberania (5 % sobre o valor locativo, etc.)	92.º
Juros da mora de dívidas à Fazenda	22.º
8.º-A — <i>Actualizações de impostos</i>	24.º
8.º-B — <i>Impostos directos extintos e diversas receitas que não têm verba especial no orçamento</i>	14.º

CAPÍTULO II	Orçam de 1927
	Art.
Impostos indirectos	
Direito estatístico sobre a exportação do vinho	29.º
Direitos sobre o vinho exportado pela Alfândega do Porto	30.º
Direitos de exportação de vários géneros e mercadorias	31.º
Direitos de importação de cereais estrangeiros	32.º
Direitos de importação de fósforos (Ver art. 26.º)	81.º
Direitos de importação do tabaco nas ilhas	33.º
Direitos de importação de tabaco (Ver arts. 27.º, 28.º e 92.º)	34.º
Direitos de importação de vários géneros e mercadorias	35.º
16.º-A — <i>Imposto suplementar de 1 % na importação</i>	42.º
16.º-B — <i>Taxa de soberania (0,5 % nas importações, etc.)</i>	92.º
Estampilhas (Receitas por meio de)	28.º
Imposto do selo	27.º
Imposto sobre o valor das transacções	41.º
19.º-A — <i>Imposto de 6 % sobre objectos artísticos vendidos</i>	73.º

INÉDITOS E DISPERSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

CAPÍTULO III	
Impostos directos e indirectos especiais	Orçan de 192
(Indústrias em regime tributário especial)	Art.
Imposto de licença sobre os estabelecimen- tos onde se produzir álcool (impressos)	17.º
20.º A — <i>Imposto de produção de álcoois e aguardentes</i>	40.º
Imposto de licença para venda de pólvora e dinamite	15.º
Imposto pela exploração de águas minerais	14.º-A
Imposto sobre minas	19.º
Impostos sobre a indústria da pesca	
Taxa de licença fixa	18.º
Taxa de licença progressiva	18.º
Imposto de pescado	39.º
Imposto de fabrico de isca	38.º
Imposto de fabrico de fósforos	81.º
(Ver art. 13.º)	
Imposto de fabrico de tabaco	82.º
Imposto de venda de tabaco	16.º
Taxa de licença	
Imposto de venda	
(Ver arts. 15.º e 92.º)	
Imposto ferroviário	75.º
Imposto de comércio marítimo	37.º
Imposto de farolagem	72.º
Taxas de navegação	91.º
Imposto sobre espectáculos públicos	74.º
Imposto do jogo	—

CAPÍTULO IV		Orçam de 1927
Taxas — Rendimentos de diversos serviços		Art.
<i>Serviços administrativos</i>		
Diplomas de funções públicas		50.º
Direitos de mercê		3.º
Emolumentos dos governos civis e corpos administrativos (part. do Estado)		8.º
Emolumentos da polícia cívica de Lisboa e Porto (part. do Estado)		11.º
Contrastarias e laboratórios de ensaios		145.º
Custas de 2.ª avaliações na cont. de registo		128.º
Emolumentos do pessoal da J. Crédito Público (part. do Estado)		54.º-A
Emolumentos do pessoal do M. das Finanças (part. do Estado)		53.º
Registo das instituições de crédito nacionais		88.º
Montepio da Marinha		63.º
Emolumentos consulares		6.º
Emolumentos do pessoal do M. dos Negócios Estrangeiros (part. do Estado)		54.º
Circunscrições hidráulicas		80.º
Portagem		76.º-B
Receitas dos antigos almoxarifados		86.º
Emol. das secretarias de Estado, Tesouro Público e C. S. Finanças		13.º
Multas		23.º
Diversas receitas não classificadas		84.º
<i>Serviços alfandegários</i>		
Armazenagem nas Alfândegas		49.º
Emolumentos das Alfândegas (part. do Estado)		52.º

INÉDITOS E DISPERSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

CAP. IV (Continuação)		Orçan de 192
		Art.
Emolumentos gerais da guarda-fiscal	36.º	
Emol. dos processos do contencioso fiscal e técnico (part. do Estado)	12.º	
Taxas do tráfego	43.º	
<i>Serviços de fomento</i>		
Armazéns gerais agrícolas	105.º-A	
Armazéns industriais	136.º	
Bolsas	79.º	
Fundo de emigração (part. do Estado)	68.º	
Fundo de protecção à marinha mercante e portos nacionais (part. do Estado)	69.º	
Reconhecimento e demarcação de minas	85.º	
Taxas da D. G. do Com. e Indústria	93.º	
<i>Serviços de instrução</i>		
Propinas de instrução primária, etc.	164.º-B	
Propinas dos liceus	77.º	
Propinas de inscrição, etc. (Universidades)	164.º-A	
Aquário Vasco da Gama	61.º	
Biblioteca Nacional de Lisboa e Arquivo Nacional	139.º	
Instituto de Oftalmologia	59.º	
<i>Serviços judiciais e de registo</i>		
Emolumentos judiciais (part. do Estado)	10.º	
Percentagem nos processos orfanológicos	87.º	
Falências	64.º	
Arquivo de identificação e emol. do reg. criminal	137.º	

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

Art.	CAP. IV (<i>Continuação</i>)	Orçamento de 1927-1928	
		Art.	Cap.
75.º	Emol. das cadeias civis de Lisboa e Porto	4.º	1.º
76.º	Emol. das conservatórias do registo comercial (part. do Estado)	7.º	1.º
77.º	Emol. dos notários (part. do Estado)	9.º	1.º
78.º	Emol. do registo civil	147.º	8.º
79.º	Tribunais das transgressões	174.º	8.º
	<i>Serviços sanitários</i>		
80.º	Emolumentos de cartas de saúde	5.º	1.º
81.º	Postos de desinfecção	60.º	5.º
82.º	Serviços sanitários	173.º	8.º
83.º	Taxas sobre estabelecimentos insalubres	25.º	1.º

CAPÍTULO V	
Domínio privado e indústrias do Estado — participações de lucros	
	Orçam de 1927
	Art.
<i>Domínio privado do Estado</i>	
Censos, foros, pensões	67.º
Foros, juro, laudémios e rendas dos conventos de religiosas suprimidos	146.º
Fazendas abandonadas	65.º
Fianças crimes quebradas e depósitos de contratos não cumpridos	66.º
Heranças jacentes	70.º
Laudémios	76.º
Receitas agrícolas	78.º
Rendas diversas	89.º
Renda da Fábrica de adubos de Santa Iria	88.º-A
Renda das fábricas dos Tabacos	
(Ver. arts. 18.º, 27.º e 28.º)	82.º
Renda dos Sanatórios da Madeira	90.º
Tomadias	94.º
<i>Indústrias do Estado — receitas brutas</i>	
Casa da Moeda e dos Valores selados	55.º
Imprensas	158.º
Nacional	
da Universidade de Coimbra	
<i>Participações de lucros</i>	
Banco de Portugal	45.º
Caixa Geral de Depósitos	46.º
Caminhos de Ferro do Estado	83.º
renda fixa	
renda variável	
Correios e Telégrafos	47.º
Lotarias	48.º
Porto de Lisboa	44.º-A

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

Art.	CAPÍTULO VI Rendimentos de capitais, acções e obrigações de bancos e companhias	Orçamento de 1927-1928	
		Art.	Cap.
104.º	Dividendo de acções de bancos e companhias	95.º	6.º
105.º	Juros de obrigações prediais, da C.ª Municipal do Porto e outras	95.º	6.º
106.º	Juros de obrigações da C.ª Nacional dos Caminhos de Ferro	103.º	6.º
107.º	Juros de obrigações da C.ª dos Caminhos de Ferro Portugueses	104.º	6.º
108.º	Juros de obrigações da C.ª das Docas e Caminhos de Ferro Peninsulares	105.º	6.º
109.º	Juros de quantias fornecidas às colónias para pagar os seus déficits	101.º	6.º
110.º	Juros de capitais mutuados pelos extintos conventos	96.º	6.º
111.º	Juros de diversas proveniências	102.º	6.º

CAPÍTULO VII	
Reembolsos e reposições	
	Orçam de 1927
	Art.
<i>Colónias</i> — 50 % das despesas de administração geral	107.º
Jardim <i>colonial</i> e Museu Agrícola colonial	108.º
Escola <i>colonial</i> — Reembolso de parte da despesa com a Escola colonial	129.º
Compensação ao Estado (cotas dos empregados de Finanças)	109.º
Descontos em gratificações	51.º
Encargos de vários empréstimos (Colónias, Caminhos de Ferro do Estado, Porto de Lisboa)	123.º
Garantia de juro — Foz-Tua a Mirandela	110.º
Garantia de juro — Caminho de Ferro de Mormugão	111.º
Garantia de juro — Torres – Alfarelos – Figueira	112.º
Garantia de juro — Santa Comba Dão – Viseu	113.º
Garantia de juro — Beira Baixa	114.º
Garantia de juro — Vale do Vouga	115.º
Indemnização pela cobrança de contribuições em Angra	116.º
Indemnização pela cobrança de contribuições no Funchal	117.º
Indemnização pela cobrança de contribuições em Ponta Delgada	118.º
Indemnização pela cobrança de impostos municipais	119.º
Importâncias com que as Juntas e as Câmaras contribuem para os liceus centrais	124.º
Reembolso do empréstimo sem juro à colónia da Guiné	126.º

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

Art.	CAP. VII (Continuação)	Orçamento de 1927-1928	
		Art.	Cap.
130.º	Reembolso do empréstimo a S. Tomé e Príncipe	127.º	7.º
131.º	Reembolso-conta hospitalais (Dir. Ger. Cont. Impostos)	130.º	7.º
132.º	Reembolso dos direitos de importância de material eléctrico para as câmaras municipais	131.º	7.º
133.º	Reembolso das rendas de casas para repartições de finanças	134.º	7.º
134.º	Reembolso do custo do papel para valores selados	132.º	7.º
135.º	Reembolso do subsídio concedido às Companhias de Navegação	133.º	7.º
136.º	Reembolso de subsídio à Fábrica de vidros da Marinha Grande	109.º-B	7.º
137.º	Reposições não abatidas nos pagamentos	135.º	7.º
138.º	Vencimentos liquidados a funcionários públicos (Excesso de)	125.º	7.º
139.º	Reformas militares	172.º	8.º

CAPÍTULO VIII	
Receitas em compensação	Orçan de 1927
	Art.
<i>Despesas com obras de assistência</i>	
Asilo da Princesa D. Maria Benedita	62.º
Asilo dos Velhos em Campolide	138.º
Receitas para a assistência	166.º-A
Receitas dos Bancos para a assistência	167.º
Receita das lotarias para a assistência	168.º
Fundo especial de beneficência pública de alienados	149.º
Fundo Nacional de Assistência	153.º
Receitas dos bens das mitras, etc.	165.º
Cadeias Nacionais de Lisboa e Coimbra	57.º
Estabelecimentos penais e de correcção:	
Cadeia civil do Porto	56.º
Estabelecimentos de protecção a menores	58.º
Subsídio à escola elementar do comércio do Porto	148.º
<i>Despesas com funcionalismo</i>	
Cofre geral dos emolumentos do Ministério das Finanças	141.º
Cofre geral dos emolumentos do Ministério dos Negócios Estrangeiros	142.º
Cofre dos emolumentos da Administração Geral das Estradas e Turismo	143.º
Conselho Superior Judiciário	143.º-A
Vencimentos a cargo do Banco emissor	175.º
Fiscalização dos Caminhos de ferro	166.º
Fiscalização das fábricas de cerveja	120.º
Fiscalização das fábricas de tabacos	121.º

CAP. VIII	Orçam de 1927
(Continuação)	Art.
<i>Despesas militares</i>	
Cauções de refractários	171.º
Dispensa do serviço militar dos ausentes no estrangeiro	170.º
Taxa militar	169.º
<i>Fundos especiais para fomento</i>	
Fundo especial de emigração	150.º
Fundo especial de estatística agrícola	151.º
Fundo especial de melhoramento de faróis	152.º
Fundo de fomento agrícola	154.º-A
Fundo de protecção à marinha mercante e portos nacionais	155.º
Fundo de seguros contra incêndios	156.º
Fundo de viação (Dec. 14 890 de 14-1-1928)	
169.º-A — <i>Fundos dos serviços de turismo</i>	156.º
Levadas da Ilha da Madeira	164.º
Linhas telefónicas (adicional de 2 %)	144.º
<i>Fundos em títulos da dívida pública e noutros</i>	
Fundo de amortização de 1900	99.º
Fundos dos conventos suprimidos	100.º
Juros de títulos com determinadas aplicações	98.º
Juros de títulos na posse da Fazenda	97.º
<i>Portos</i>	
Junta autónoma da ria e barra de Aveiro	161.º-C
Junta autónoma das obras do porto e barra de Esposende do rio Cávado	163.º-B
177.º-A — <i>Imposto especial para as obras da barra de Esposende</i>	70.º-A

CAP. VIII

(Continuação)

Fundo para as obras do porto comum de
Faro e Olhão
Junta autónoma do porto e barra da Figueira
da Foz
Imposto especial para as obras do porto
artificial da Horta
Junta autónoma do porto comercial de Lagos
Junta autónoma das obras do rio Liz
Junta autónoma do porto artificial de Ponta
Delgada
Junta autónoma das instalações marítimas
do Porto
Junta autónoma de Tavira
Junta autónoma das obras do porto de
Viana e do rio Lima
Junta autónoma das obras do porto e barra
de Vila do Conde e do rio Ave
Junta autónoma do porto comercial de Vila
Real de Santo António

9. Juntaram-se no capítulo 1.º os grandes *impostos directos*, limpando das muitas taxas que nele figuram, o capítulo 1.º do orçamento em vigor.

Incorporou-se ali a *contribuição de registo* que pela forma nominativa de liquidação e cobrança se pode equiparar aos impostos directos. Há entretanto manifesta vantagem em desdobrar este imposto nos dois que de facto o constituem, alterando-lhes até um pouco as designações para os aproximar de nomes que têm na legislação estrangeira ou que sejam compreensíveis a estrangeiros, sem se perder de todo o contacto com a tradição portuguesa. A contribuição de registo por título gratuito melhor se chamará *imposto sobre as sucessões e doações*, e o nome de *sis*a sobre as transmissões de imobiliários por título oneroso parece também preferível a contribuição de registo por título oneroso, visto este imposto não ter correspondido nunca à intenção com que foi criado, mas que fez abandonar nos documentos oficiais o nome de *sis*a que o povo conservou por toda a parte e pelo qual correntemente se designa.

Passou-se para o capítulo 1.º uma parte da chamada *taxa de soberania* que tem perfeitamente o mesmo carácter, e conservaram-se os *juros da mora de dívidas à Fazenda*, ainda que nem todas recaiam sobre impostos directos em atraso. Mas são estes que dão lugar à maior parte desta receita, e não convém de modo algum dividi-la em tantas fracções quantas as espécies de rendimentos sobre que os juros recaem.

À parte o que fica dito, nada mais precisa esclarecimentos senão a forma como vão inscritos alguns *artigos suplementares*. Os últimos dois têm carácter transitório no orçamento, e os primeiros representam adicionais que não há razão visível para não incorporar na taxa das respectivas contribuições, dotando o Estado os serviços com o que for necessário. Mesmo que nada de radical se viesse a fazer respeitante a consignações de receitas, há algumas que no estado actual são já tão destituídas de valor que, apesar de esta tentativa de arrumação se fazer sobre o orçamento vigente, não vale a pena continuar a considerá-las como tais. Faz-se a indicação portanto apenas como lembrança para serem abolidas.

Os *impostos indirectos* do capítulo 2.º são fundamentalmente os que no orçamento constituem o capítulo 3.º, enriquecidos com o *imposto do selo* e a *receita por meio de estampilhas* que se transferiram do 2.º, e os *direitos de importação sobre os fósforos* que certamente só por aproximação com as receitas que provêm do seu fabrico, se inscrevem no orçamento no capítulo 5.º. Pode haver interesse em saber o total das receitas dos fósforos no país, e por isso será mais conveniente consagrar aos respectivos direitos de importação um artigo separado que englobá-los no total dos impostos pagos pelo comum das mercadorias.

Os artigos adicionais que no capítulo se inscreveram, estão lá pelas seguintes razões: o imposto sobre objectos artísticos parece condenado por antieconómico, sendo reduzido o seu produto e elevadas as despesas de cobrança; o *imposto suplementar* de 1.º e a *taxa de soberania* não há motivo, suponho, para que se não incorporem nos direitos a cobrar, simplificando-se a complicada liquidação que hoje inutilmente se faz.

Já se disse que se criou propositadamente o capítulo 3.º para os impostos (e mesmo algumas taxas) que oferecem este traço característico — constituírem a *tributação especial de algumas indústrias*. Os fósforos, os tabacos, as minas, a pesca, os caminhos-de-ferro, o jogo e outras têm aqui o seu lugar. Por vezes a respectiva legislação diz respeito a uma só entidade ou organismo económico, mas respeite a um ou a mais, o que há aqui de saliente é a sujeição a *regimes tributários especiais*, de determinadas actividades que por isso mesmo ficam isentas no todo ou em parte das imposições comuns.

A ordem por que se dispuseram as receitas, não foi a ordem alfabética. Preferiu-se começar pelas licenças de venda ou produção, passando-se depois às indústrias extractivas, às indústrias transformadoras, transportadoras e finalmente às diversões (espectáculos e jogo). Não tem isto nada de rigorosamente científico, e nenhum inconveniente haveria em substituir o critério adoptado por outro qualquer.

Quando — como acontece para os tabacos e fósforos — as receitas que em conjunto lhes dizem respeito, vêm, devido à sua natureza, distribuídas por capítulos diferentes, haveria vantagem em fazer uma referência em cada artigo ao outro ou outros em

que venham inscritas receitas, como para exemplificação se fez neste capítulo. Seria um subsídio importante para quem, conhecendo mal o regime das receitas públicas, tem de ler o orçamento.

As *taxas* vêm no orçamento distribuídas por vários capítulos — 1.º, 3.º, 5.º e 8.º principalmente, e haveria uma inegável vantagem em as agrupar num só. A seguir aos impostos e antes das receitas de economia privada era certamente o seu lugar, e não se esconde a dificuldade de as escolher por toda a parte para as fazer figurar em conjunto nesta tentativa. Não estranharíamos que alguém aqui descobrisse qualquer erro de classificação: a teoria destas receitas não é ainda tão perfeita que em todos os casos seja evidente a distinção entre elas e os impostos por um lado, e outras vezes entre as taxas e algumas receitas industriais.

Como são muito numerosas no orçamento, preocupou-nos o critério da sua arrumação, interessados, como estávamos, em só em último caso adoptarmos a inexpressiva ordem alfabética. Em vez de procurarmos adaptar qualquer classificação das que se encontram nos livros e atender às garantias jurídicas obtidas pelo que as paga ou à forma e espécie das prestações por parte da administração, preferimos apoiar-nos sobre a *diferenciação dos serviços* a que estão presas, e assim as dispusemos subordinadas a rubricas diferentes, como são:

Serviços administrativos

Serviços alfandegários

Serviços de fomento

Serviços de instrução

Serviços judiciais e de registo

Serviços sanitários.

Pareceu-nos que todas as taxas existentes na nossa legislação se acomodam perfeitamente num dos grupos referidos, sendo a quem quer fácil enquadrá-las neles. E como dentro destes subgrupos as taxas são já pouco numerosas, pouco esforço custaria encontrar uma qualquer, mesmo que a sua colocação não estivesse sujeita a um critério certo. Mas mesmo aí nos pareceu conveniente nada deixar ao puro arbítrio ou ao acaso, e tentá-

mos dispô-las pela ordem dos Ministérios, quando se trata de taxas que se prendem a serviços de diferentes Ministérios, como acontece aos propriamente administrativos, ou pela ordem dos serviços dentro dum Ministério, quando só a este pertencem, como acontece com as da instrução. Quando nem um nem outro critério foi possível, transigiu-se com a disposição alfabética.

Repetimos que não vemos grande importância no caso, desde que se adopte a divisão por *serviços*, pois que dentro de cada um o pequeno número das taxas as torna facilmente determináveis.

Nalgumas taxas não está inscrita a totalidade do seu produto, mas apenas a participação do Estado nele. Qualquer reforma de legislação pode neste ponto forçar a transferir do capítulo 8.º para este a restante receita que tem consignação especial. No caso de se não fazer, uma simples chamada ao artigo correspondente do capítulo 8.º tornaria o orçamento de mais fácil intelligência, como já se disse acima para hipóteses semelhantes.

Sabe-se que não são grandes as *receitas de economia privada* do Estado português. Dois capítulos se lhes destinam inteiramente no orçamento em vigor — o 4.º e 6.º, mas há fora destes — pelo 5.º e pelo 8.º — algumas receitas que convinha agrupar, para se poder fazer uma ideia de conjunto sem os muitos trabalhos de escolha e operações com que esse fim se consegue hoje.

Atendendo à fonte especial dos *juros e dividendos*, constituindo há tanto ano já um capítulo à parte, aliás perfeitamente explicável pelos princípios que dominam a administração dessa parte do domínio, conservou-se na arrumação proposta um capítulo com o mesmo objectivo e até com a mesma numeração: e agruparam-se num capítulo 5.º todas as outras receitas provenientes do domínio privado ou de indústrias quer do Estado quer particulares em que o Estado tem participação.

Sobretudo as *receitas industriais* variam muito na sua inscrição orçamental, porque varia também a sua disciplina jurídica; e portanto os subgrupos que foi forçoso abrir dentro deste capítulo estão sujeitos a sucessivas alterações: mas o capítulo, como grupo independente e característico de receitas, pode ser sempre mantido como está. A legislação que regule os chamados *servi-*

ços *autónomos*, pode fazer variar a modalidade da receita que por eles se obtém para o Tesouro — *renda fixa, participação de lucros, receita bruta* — e por consequência a sua forma de inscrição orçamental que nos últimos anos tem variado muito; mas é natural que essas variações se façam sem exigência duma transformação radical deste grupo de receitas.¹

Para o orçamento actual pareceu-nos que todas as receitas se podiam enquadrar nestas três divisões:

Domínio privado do Estado
Indústrias do Estado — Receitas brutas
Participações de lucros

e em cada uma delas se agruparam de facto todas as que existem, pela ordem alfabética, por nenhuma outra oferecer quaisquer vantagens.

Para formar o capítulo 6.º não houve outro trabalho senão o de limpar o actual dos rendimentos que têm compensação em despesa ou aparecem apenas como exigências da contabilidade, como acontece aos *juros dos títulos da dívida pública na posse da Fazenda*, aos *fundos de amortização* e aos *títulos cujo rendimento está consignado* ao pagamento de encargos determinados. O montante do capítulo diminui assim muito, pois que as principais receitas são aquelas que deixam de se inscrever nele, mas a sua estrutura ganha em simplicidade e clareza. Não há por outro lado lugar a quaisquer deduções, pois todo o capítulo fica representando receitas reais e efectivas.

Já se notou acima que o capítulo dos *Reembolsos e reposições* era, com o anterior, um dos mais homogêneos agrupamentos de receitas do orçamento actual, de modo que as alterações que lhe introduzimos, foram pouco numerosas e importantes, quase só deslocar para outros capítulos algumas receitas, poucas, que nos pareceu não estarem bem classificadas. E não temos a

¹ Comparem-se os orçamentos anteriores ao dec. 5519, de 8 de Maio de 1919, com os posteriores a este decreto. Vai regressar-se à antiga forma de inscrição com o art. 4.º do dec. 13 872, de 1 de Julho de 1927, regulamentado pelo dec. 14 908, de 18 de Janeiro de 1928. Mandam-se incorporar, por este decreto, no Orçamento geral do Estado as receitas brutas dos serviços autónomos, contrariamente ao que se tem feito.

certeza de não haver errado nesta escolha, porque uma ou outra receita necessitava um exame mais demorado e minucioso da respectiva legislação que o que pudemos fazer, para ficarmos a esse respeito tranqüilo.

As receitas englobadas neste capítulo são de duas ordens diferentes: está-se umas vezes em face de despesas feitas ou a fazer no respectivo ano pelo Estado e inscritas nos lugares próprios do orçamento, mas cuja responsabilidade lhe não compete, ou melhor, a responsabilidade imediata de pagamento assume-a o Estado, mas a despesa não deve ficar afinal a seu cargo, havendo um cofre, um serviço, uma autarquia local ou uma Colónia que por ela respondem perante o Estado; outras vezes trata-se de adiantamentos feitos, de subsídios pagos, de empréstimos consentidos que vêm anos depois a ser reembolsados duma maneira sistemática, que é o que acontece às garantias de juro das companhias de caminhos-de-ferro, aos subsídios a companhias de navegação e a empréstimos feitos *pelo Estado* às Colónias.

Há certamente um traço de ligação entre algumas destas receitas, sobretudo as do primeiro tipo, e as consignações de receitas que se encontram no capítulo 8.º. Mas enquanto se pode dizer princípio geral da consignação que a despesa não é feita senão depois de cobrada a receita e até ao seu montante, aqui acontece que o Estado responde pela despesa, e esta é feita, havendo perante ele uma entidade que é responsável por aquela e lha há-de reembolsar, e a experiência demonstra que o reembolso se não torna sempre efectivo.

Foi por esta ordem de ideias que incluímos no grupo dos reembolsos os encargos de vários empréstimos não feitos pelo Estado mas *por terceiros* aos caminhos-de-ferro, ao Porto de Lisboa e às Colónias, quando pareceria que se trata aqui apenas duma receita que compensa uma despesa igual. É de notar porém que o Estado é que responde perante os credores, não podendo por isso deixar de considerar como dívida sua o produto desses empréstimos, e que o serviço é que responde perante o Estado, e umas vezes o reembolsa da despesa e outras não.

Destes empréstimos se distinguem perfeitamente os concedidos pelo Estado aos serviços, a companhias e às Colónias. Aqui é o Estado credor e nenhum terceiro se interpõe entre o

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

devedor e o Estado. É certo que o Estado, não tendo saldos orçamentais, pediu emprestado para emprestar, mas, havendo estreita relação *financeira* entre as duas operações, não existe relação *jurídica* alguma entre elas, e a hipótese é portanto inconfundível com a anterior.

Quanto a estes empréstimos, a dúvida da sua arrumação não é com as consignações de receitas; é com os rendimentos de capitais inscritos no capítulo 6.º, visto que estar o capital representado ou não em obrigações ou outros títulos não altera a natureza da receita. A solução que parece inteiramente correcta é a de inscrever os *juros* destes empréstimos no capítulo 6.º (tanto mais que já dele constam os juros das quantias adiantadas às Colónias para pagarem os seus deficits) e no capítulo 7.º apenas o *reembolso do capital*. Mas não é assim que está organizado, por exemplo, o artigo 133.º do orçamento em vigor, ao qual se fez corresponder em nova arrumação o artigo 136.º.

A ordem por que se apresentam os artigos, não é determinada por qualquer critério ideológico: para fazermos o menor número de alterações possível, dispusemo-los quase como se encontram no orçamento vigente, melhorando a ordem alfabética por que nele vêm dispostas as receitas deste grupo. As transposições que se notam, foram só feitas com esse fim.

O capítulo 8.º, que no orçamento actual se intitula *Rendimentos próprios de diversos serviços*, já acima dissemos que não tem grande razão de ser, e que mais convinha substituir-lhe um capítulo em que se juntassem as receitas affectas a fins determinados, com o nome de *Receitas em compensação* ou, se quiséssemos reatar a tradição estabelecida de 1877 a 1911, *Compensações de despesas*, que era como então se chamava ao grupo correspondente. Apesar de se ter modificado a nomenclatura, não sabemos se para aparentar condenação deste abuso de consignações, vê-se que o antigo *nome* continuou convindo à *coisa*, pois quase todas as receitas com que formámos o novo capítulo, as tirámos do actual capítulo 8.º do orçamento.

Para se facilitar o exame do capítulo que ficaria um dos mais extensos do orçamento, foi necessário sistematizar as receitas, agrupando-as em divisões secundárias. Não nos servimos para isso do regime jurídico a que umas ou outras estão sujeitas; recorremos

ao fim prático do serviço para que foram criadas. Em estudo especialmente destinado às *consignações de receitas na legislação e no orçamento português*, e que aqui publicaremos, tentamos uma classificação das várias consignações de receitas; mas essa classificação que se nos afigura mais perfeita para o estudo jurídico das receitas consignadas, não seria adaptável em grande parte à arrumação orçamental, onde um critério prático pode bater, pela sua simplicidade e clareza, critérios teóricos, de valor científico seguro.

Ora, examinando os serviços a que se destinam as receitas consignadas, pareceu-nos que estas se poderiam agrupar da maneira seguinte:

Despesas com obras de assistência

Despesas com funcionalismo

Despesas militares

Fundos especiais para fomento

Fundos em títulos da dívida pública e noutros

Portos

As receitas destinadas a despesas de *assistência* reconhecem-se muito facilmente entre todas as outras, ou porque a sua denominação é a esse respeito clara (receita dos bancos para a assistência, receita das lotarias para a assistência, fundo nacional de assistência), ou porque a denominação da obra a que são destinadas, imediatamente recorda o seu fim (Asilo da Princesa D. Maria Benedita, Asilo dos Velhos em Campolide, estabelecimentos penais e de correcção, etc.).

Nas despesas com o *funcionalismo* encontram-se os *cofres de emolumentos* que lhe são affectos e as receitas pagas por certas empresas para a sua fiscalização que o Estado organiza e retribui com a importância que recebe. Destas últimas só a fiscalização dos caminhos-de-ferro se encontra no capítulo correspondente do orçamento: as despesas com as fábricas de cerveja e dos tabacos têm entrado como reembolsos. Juntámo-las aqui todas, sem que nos aventuremos a dizer que era absolutamente incorrecto mantê-las lá.

Há um conjunto de receitas importantes destinadas exclusivamente a *despesas militares*. As próprias receitas estão também

ligadas a serviços de natureza militar. Por um e outro destes motivos elas são inconfundíveis e podem constituir um agrupamento à parte.

As receitas com aplicação a obras de *fomento* incluíram-se nos *fundos especiais para fomento* à excepção das destinadas a portos e administradas pelas respectivas *Juntas autónomas*, que por serem numerosas e perfeitamente diferenciadas de todas as outras, mereciam um agrupamento especial. As primeiras quase todas andam subordinadas legalmente à denominação comum de *fundos especiais* que ajuda a distingui-las.

Duns e doutros fundos se distinguiram os *fundos especiais de amortização* da dívida pública e os constituídos por *títulos da dívida* ou outros com aplicações determinadas. Todos se transferiram do capítulo 6.º para este lugar, por terem aqui melhor cabimento. Ficam no mesmo grupo também os *juros de títulos da dívida pública na posse da Fazenda* que não figuram nas receitas senão porque se inscrevem nas despesas os encargos de toda a dívida *emitida* e não somente da dívida em *circulação*.

Devemos ainda algumas explicações acerca deste capítulo 8.º sobre *Receitas em compensação*.

É composto de 49 artigos mas seria erro supor que constam dele todas as consignações de receitas estabelecidas pela legislação portuguesa. No orçamento de 1927-1928 sobre o qual se fez este trabalho, não estão inscritas todas. Muitas das que andam por fora hão-de vir a ele, como se notou já, em virtude do artigo 4.º do decreto 13 872, de 1 de Julho de 1927. Mas mesmo das que têm tido inscrição orçamental, nem todas constam deste capítulo, umas porque de facto é como se não existam, outras porque não representam o tipo que desejaríamos considerar à parte no orçamento.

Não entramos na análise jurídica da consignação de receitas: é matéria para outro lugar: aqui o que mais importa é a sua *repercussão orçamental* e esta nem sempre existe. Ora nós só pretendemos agrupar no capítulo 8.º as consignações que se repercutem no orçamento e nas contas.

Se aos encargos duma dívida está afecta uma determinada receita, temos certamente uma garantia jurídica mas, nos termos

do *caso* português, esse facto não tem a menor repercussão no orçamento. Se para indemnizar o Estado duma despesa, foi criada uma receita, que não chega a ter com aquela um vínculo *jurídico* nem *financeiro*, porque a despesa continua a ser feita independentemente da *existência* e do *montante* da receita, ou a receita será arrecadada independentemente da *permanência* da despesa ou do seu quantitativo, temos talvez ainda consignações, mas consignações sem repercussão orçamental, ou que pelo menos temos de considerar como não a tendo de facto.

Nestas condições fomos levados a agrupar apenas no capítulo 8.º aquelas receitas que, por sua natureza ou disposição legal, são integralmente aplicadas às despesas, medindo-se afinal umas pelas outras. Há mais que a criação duma receita *ocasionalmente* ligada a uma despesa, ou a criação duma receita para *indemnizar* o Estado duma despesa ou dum aumento de despesa que se lhe impõe: há mais: há ao lado do vínculo jurídico que a afecta, um vínculo financeiro que limita a importância duma pelo quantitativo da outra. Só nesta hipótese as receitas e as despesas são perfeitamente compensadoras ou compensadas, só assim nós podemos deduzir sem erro o seu montante ao mesmo tempo das receitas e das despesas, sem que se afecte o equilíbrio ou desequilíbrio orçamental.

É claro que, exceptuados os juros dos títulos da dívida na posse da Fazenda, todas as outras receitas correspondem a despesas *reais* do Estado; mas, a manterem-se essas consignações, o desequilíbrio orçamental não é nunca função deste grupo de despesas nem pode ser saldado por intermédio do grupo correspondente de receitas:

Na segunda parte do artigo 4.º do decreto 13 872 estabeleceu-se a seguinte doutrina: inscrito no orçamento das receitas o produto de impostos, taxas, emolumentos, propinas e outros rendimentos com aplicação especial, inscrever-se-ão no orçamento das despesas as importâncias que forem necessárias para ocorrer aos encargos a satisfazer, *até o limite das disponibilidades das competentes receitas*.

A redacção deste preceito levar-nos-ia a considerar como abolidas todas as consignações no sentido que se lhes deu no capítulo 8.º da nova arrumação orçamental: a receita passa a ser

apenas o *limite máximo* da despesa a fazer, mas esta pode não se ajustar inteiramente àquela.

Parece-nos que aquele preceito é o *princípio* duma reforma, não é ainda uma *reforma* completa, que teria de ser estudada em face dos vários tipos de consignações que se encontram no orçamento português, dos fins que com elas se pretenderam atingir ou das garantias que se pretenderam dar. Basta ver que a fórmula empregada na lei é inaplicável, por exemplo, sempre que a consignação se fez para limitar o montante da receita ou para limitar o montante da despesa que por si própria não tem limites ou pode variar como se queira. Considerem-se, para não citar mais, os cofres de emolumentos, os fundos de amortização da dívida, as receitas para despesas de fiscalização de fábricas.

O capítulo 8.º, tal como aparece na arrumação de receitas precedentemente esboçada, está no entanto dependente da última palavra do legislador acerca deste problema.

São visíveis as vantagens que existem em se arrumarem a um lado as receitas consignadas, mas há um grande inconveniente neste processo, que não queremos passar em silêncio.

O capítulo organizado como ficou, pode somar umas dezenas de milhares de contos que provêm de receitas de vária natureza — impostos, taxas, receitas de economia privada. Se os fundos, cofres e outras consignações pudessem distinguir-se por uma só fonte de receita que os alimentasse, seria conveniente introduzir as divisões necessárias para se poderem somar às receitas que ficaram nos diferentes capítulos, os que da mesma natureza se encontravam aqui. Mas nos cofres e nos fundos combinam-se de tal modo produtos de receitas diferentes que seria vã toda a pretensão de separá-las. Para o cálculo da carga tributária que a economia nacional suporta, a distinção teria no entanto um interesse real. Deve dizer-se que o mal é atenuado pelo facto de que as *principais receitas* de imposto, com erros relativamente pouco importantes, se podem isolar do conjunto com um pouco de paciência e de trabalho.

Para a leitura do orçamento, enquanto as consignações de receitas forem tão numerosas e importantes, seria um auxílio precioso que a cada artigo se fizesse seguir a referência ao Ministério e ao artigo em que a mesma vem, quando aplicada às

despesas. A fiscalização das receitas e despesas e até sob vários aspectos o estudo das consignações ficariam muito facilitados com este processo relativamente simples na preparação do orçamento. As indicações que actualmente se encontram nas observações do *desenvolvimento* das receitas, não são sempre o bastante, e sobretudo não vêm a ser lidas por todos os que apenas têm tempo de consultar os orçamentos propriamente ditos.

10. Fica feita o mais resumidamente que foi possível a análise da nova arrumação de receitas que pode substituir-se à do orçamento em vigor. Mas não foi com o intuito legislativo, digamos, que se fez o presente estudo em que as dificuldades não são pequenas e a beleza doutrinal não abunda; e é por isso que ele continua existindo e tendo a sua utilidade independentemente de qualquer aproveitamento oficial.

Tropeçando vezes sem conta na defeituosa técnica do orçamento, forçado a manuseá-lo a propósito de numerosos problemas que ali têm os seus dados fundamentais, lembrámo-nos de, para serviço próprio, estudar uma sistematização que sem gastos inúteis de tempo nos permitisse apreciar a perspectiva dos rendimentos públicos e a importância exacta das várias espécies de receitas, de tão diferente valor sob vários aspectos. É esse quadro a que particularmente reduzimos os orçamentos para os lermos com facilidade, que apresentamos em público, porque muitos outros há que podem como nós aproveitá-lo, e, pois que já existe, melhorá-lo muito.

Trabalhámos entretanto de modo a facilitar a crítica da estrutura actual do orçamento das receitas, e a adopção duma nova forma; e foi por essa razão que se respeitaram denominações tradicionais presas a serviços públicos e a hábitos do funcionalismo, sempre que não nos pareceram absolutamente condenadas.

Em suma: quis-se fazer um trabalho de índole prática. O que aqui se encontra de investigação científica é pouco e sem valia para explicar o espaço ocupado. Mas, ao lado das *verdadeiras*, as coisas *úteis* — se esta o é — também têm o seu lugar.

6

RELATÓRIO DA COMISSÃO DE REFORMA
DO SISTEMA TRIBUTÁRIO
(1927)

Relatório e Projectos Apresentados a S. Ex.^a o Ministro das Finanças pela Comissão Encarregada de Estudar as Bases de Reforma do Sistema Tributário.

Ex.mo Sr. Ministro das Finanças:

A comissão que V. Ex.^a houve por bem nomear para propor as bases de uma reforma tributária vem apresentar a V. Ex.^a o resultado dos seus trabalhos.

Começando por agradecer a V. Ex.^a a honra daquele aliás pesado encargo, a comissão desculpa-se já de não ter satisfeito, ainda que por motivos de vária ordem superiores à sua vontade, os desejos de V. Ex.^a com a urgência que nos recomendou.

O trabalho que se apresenta não é uma remodelação profunda do nosso sistema tributário, nem quanto aos impostos que o constituem, nem quanto ao equilíbrio actualmente existente entre a tributação directa e a tributação indirecta. Bem ponderadas as razões que se formularam em sentido contrário, dominou o parecer de que mais convinha adiar para outra oportunidade qualquer reforma radical a fazer-se, devendo a comissão limitar os seus esforços a introduzir nos impostos existentes aquelas correcções que se afiguravam desde já necessárias para satisfazer reclamações instantes da opinião pública.

Das campanhas dos jornais, das discussões públicas havidas nas associações de classe, das representações presentes à comissão por indivíduos e por colectividades directamente interessadas, deduz-se que as mais fundamentadas queixas atingem um ou outro caso de excesso de tributação, a multiplicidade de impostos que aqui e além sobrecarregavam a mesma matéria colec-

tável, o exagerado número de declarações e contactos com o fisco, nem sempre irrepreensíveis, para determinação da matéria colectável, ajustamento, liquidação e cobrança dos impostos, e um tal ou qual arbítrio na fixação do montante das transacções e, através destas, do imposto respectivo e da contribuição industrial.

Nós acrescentaremos que o abuso de adicionais para diversíssimos fins, entrelaçados uns nos outros e todos na cota principal, tirou ao imposto a qualidade fundamentalíssima da *certeza* que o contribuinte acima de todas aprecia.

Ora tudo isto — com mais alguns princípios que parecesse razoável e justo adoptar — podia ser atendido sem alterar a trama geral do sistema tributário.

Com absoluta consciência a comissão reconheceu a breve trecho que nem outra cousa lhe era lícito fazer.

O nosso sistema de impostos directos repousa hoje fundamentalmente na lei n.º 1368, de 21 de Setembro de 1922, que modificou, em vários pontos profundamente, o sistema anterior. Podemos considerar essa lei, sob o aspecto tributário, o início duma época nova. Pois neste começo do ano de 1927, tendo parado no ano de 1919 a publicação da estatística tributária, não há — se exceptuarmos os que apareceram agora sobre o imposto de transacções — elementos estatísticos que permitam fazer uma ideia exacta do funcionamento e resultados do sistema que se iniciou. Para seu uso organizou a comissão, com a boa vontade das repartições oficiais solicitadas, os dados relativos à liquidação e cobrança por distritos e por anos económicos dos principais impostos desde 1922-1923 (documentação A), o que, sendo alguma cousa, é para um estudo sério em absoluto insuficiente.¹ Bastantes outros elementos, não publicados, se conseguiram arranjar, mas muitos dados foram detidos por vogais da comissão, sem que a Direcção-Geral de Estatística ou a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos estivessem habilitadas a fornecê-las com prontidão e com rigor. Tratando-se de serviço dependente desse Ministério, escusa-se a comissão de, por incidente, aconse-

¹ Deve-se à Sociedade Nacional de Tipografia a publicação gratuita do respectivo folheto.

lhar que a Direcção-Geral de Estatística seja colocada em condições de preparar e trazer publicadas em dia as estatísticas que mais interessam ao conhecimento da administração pública e da economia nacional, convencida de que só assim aquele serviço terá razão de ser.

A situação da agricultura e da indústria não nos é perfeitamente desconhecida. Um inquérito há muito reclamado, várias vezes prometido, mas nunca realizado, permitiria ajuizar do valor da nossa produção, das condições de laboração das diferentes indústrias, das causas da sua inferioridade, da baixa do seu rendimento, da produtividade do trabalho nacional. Não poderiam satisfazer as queixas deste ou daquele industrial, mesmo deste ou daquele ramo de indústria, contra o exagero da actual tributação, e as reclamações a favor de um protecçãoismo mais intenso por meio de pautas: pode haver dificuldades nascidas das condições normais da produção no País, atendíveis portanto, e dificuldades que sejam apenas a consequência de uma defeituosa constituição das empresas ou da falta de reajustamento às condições criadas pela crise actual. Sabe-se que aqui e além a produção cessa sob a pressão tributária, mas escapa-nos, com certeza e com rigor, a comparação do rendimento da produção e dos encargos dos impostos. Nestas condições as medidas tomadas continuarão a ser orientadas por critérios empíricos.

Outros motivos ainda levaram a olhar com desconfiança uma reforma profunda. Não só geralmente estas reformas se afirmam a princípio por uma diminuição de receitas, incompatível com as necessidades do momento presente, mas ainda não pareceu que sem contrariedade e descontentamento do contribuinte fosse possível pôr a funcionar um sistema inteiramente novo.

Pelos dados estatísticos acima referidos e por outros elementos de informação verificou-se que a Administração dos Impostos não conseguiu ainda pôr em regular e integral execução o sistema da lei n.º 1368. Talvez por falta de pessoal, porque a actividade deste seja desperdiçada em formalismos burocráticos de duvidosa utilidade, por falta de instruções oportunas, pela própria instabilidade governativa, por motivos que se prendem com a forma de recrutamento de pessoal e outros ainda que a

Administração conhecerá melhor que nós, fazem-se com atraso de muitos meses a liquidação e a cobrança dos impostos e, sem se beneficiar o contribuinte contrariado pela irregularidade das exigências fiscais, anarquizam-se as contas públicas e aumentam-se em relação ao Estado as dificuldades da tesouraria. Quanto ao imposto pessoal de rendimento, quase chegou a cair no olvido. Foi tardiamente liquidado em muitos conselhos, só há pouco foi noutros aberto o cofre para o imposto relativo a 1922-1923, não falando em que a Administração aceitou aqui e além, como boas, declarações ridículas de rendimentos, assentes em grosseiras sofismasções da lei.

Põem-se em relevo estas dificuldades de ordem administrativa, porque são por vezes suficientes para fazer falir o sistema mais bem architectado. Parece que resumidos relatórios anuais, elaborados pela Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, seriam para o Ministro das Finanças um processo simples de ir acompanhando a aplicação das leis, as dificuldades que surgem, os problemas que necessitam solução, e de ir auscultando as suas repercussões no corpo social, de modo a constituírem pelo decorrer do tempo, juntamente com estatísticas actualizadas e um bom inquérito económico, indicadores preciosos para qualquer reforma tributária de mais largo alcance.

Além de que a tributação separada dos rendimentos por contribuições distintas está, por antiga, plenamente integrada nos hábitos do público; não parece que não seja susceptível de defesa, hoje fundamentalmente constituído por um grupo de impostos *reais*, relacionados, completados e aperfeiçoados por um *imposto pessoal sobre o rendimento global*. Reformas de detalhe o poderão ir sucessivamente afinando, corrigindo e actualizando até que de modo iniludível esteja demonstrada a necessidade da sua substituição.

Pelas razões expostas a comissão foi orientada pelos seguintes princípios que informam todo o seu trabalho:

1.º A reforma não faria diminuir — expressa recomendação de V. Ex.ª — a soma que ao Estado actualmente advém dos seus impostos;

2.º A reforma não alteraria fundamentalmente o regime tributário em vigor, mas esforçar-se-ia por:

a) Simplificá-lo o mais possível, relativamente ao número de impostos que incidem sobre a mesma matéria colectável, quanto ao número de declarações a prestar pelo contribuinte em diferentes prazos, quanto às formalidades de liquidação e de cobrança e às taxas aplicáveis, posto de lado o regime dos adicionais;

b) Evitar quanto possível a dupla tributação;

c) Facilitar a determinação da matéria colectável, estabelecendo critérios fixos com os quais se restringisse a liberdade dos funcionários fiscais e a possibilidade de aplicação de critérios diferentes conforme os contribuintes;

d) Beneficiar os contribuintes para os quais se reconheça desde já exagerado o encargo tributário, tirando a compensação de outros que têm sido indevidamente favorecidos.

Foi só isto que a comissão pretendeu fazer.

Apesar de que a recomendação de V. Ex.^a foi não se diminuir a soma global dos impostos, a comissão tomou sobre si a responsabilidade de os aumentar sempre que a matéria colectável lho consentiu. Convencida de que é indispensável uma profunda reforma de serviços que produza sérias economias de algumas dezenas de milhares de contos — e convencida mesmo de que é isso condição essencial para que se peçam mais alguns sacrifícios e o contribuinte os faça — a comissão ponderou que mais vale ao país seguir uma corajosa política fiscal e pagar o *deficit* que ainda persista por meio de impostos regularmente lançados, que suportá-lo por outros meios que não são menos onerosos por serem mais disfarçados. Sempre que se encontrou matéria colectável que pudesse ser tributada dentro da justiça com que se quis tratar toda a manifestação da riqueza, tributou-se; quando a prudência e a equidade aconselharam isenções ou diminuições do encargo tributário, isentou-se ou aliviou-se o contribuinte: o resultado final porém deve trazer aos cofres públicos um notável aumento de receita.

Sobre a simplificação do sistema tributário — para muitos escopo único destes trabalhos — é talvez conveniente dar desde já alguns esclarecimentos que absolvam ou desculpem a comissão da relativa modéstia dos resultados obtidos.

Pretende-se com qualquer sistema tributário obter receitas, fazendo-se a distribuição dos encargos públicos com a possível justiça. A importância destes encargos nas finanças dos Estados modernos, a complexidade da vida económica e das fontes de riqueza privada vão multiplicando — complicando — os impostos, sem prejuízo todavia da sua sistematização.

Por outro lado a aspiração e a necessidade de realizar a justiça, pela adaptação do imposto aos rendimentos normalmente disponíveis dos contribuintes, não tem podido satisfazê-la em país nenhum o apoucado engenho dos homens senão por meio de uma maquinaria administrativa poderosa, para ser eficiente, e de complicadas engrenagens: como nos laboratórios ou na indústria não são simples as máquinas de grande precisão. O ideal proposto por alguns de reduzir a um ou dois somente os impostos actuais não é, ao menos no actual momento, um ideal, é uma utopia, e não convém adorar tanto a simplicidade que se lhe sacrifique tudo, inclusivamente a justiça.

Há em todo o caso nisto um elemento delicado para que convém chamar a atenção. Em todos os modernos sistemas de impostos se entendeu dever alargar os poderes da administração em face do contribuinte, havendo aqui e além exigências e actos que puderam mesmo ser chamados de *inquisição fiscal*. Nesta orientação há um ponto irreduzível — a perfeita idoneidade técnica e moral dos agentes do fisco.

Em obediência a este fim devem ser orientadas todas as reformas de serviços e com esse objectivo se devem empregar todos os esforços e mesmo fazer, se for o caso, todos os sacrifícios. São porém uns e outros de tardia eficácia morigerante, para que imediatamente se não atendessem a factos e abusos que urgia evitar. Fica porém entendido que restrições à acção dos funcionários fiscais não foram consideradas aqui como um progresso na técnica administrativa dos impostos, mas como um *alto* na evolu-

ção legal, imposto pela convicção de que, atendendo a determinadas circunstâncias de facto, o melhor sistema pode não ser o que dá um rendimento maior. Tudo se poderia resumir, dizendo que há aí simplificações introduzidas um pouco *à contre-cœur*.

De muitas outras são porém susceptíveis as nossas finanças e sobretudo o regime dos impostos; simplesmente não deu V. Ex.^a à comissão competência para propô-las, e ousio é talvez pronunciar-se sobre elas, visto se tratar de taxas e impostos que têm «aplicação especial».

A verdade é que pupulam no orçamento e nas contas públicas fundos pertencentes a vários serviços, e que esses fundos são alimentados por adicionais, impostos ou taxas-especiais que recaem sobre a mesma matéria colectável e não têm por vezes nenhuma ligação com os impostos gerais ou com a tributação que leis anteriores estabeleceram.

Geram-se, atropelam-se, enleiam-se uns nos outros, surgem a cada canto orçamental e são hoje tão numerosos que seria um nunca acabar a descrição desta emaranhada e sábia teia em que a nossa contabilidade é obrigada a mover-se com tanta perícia como inutilidade.

Talvez porque os serviços sentiram ter no *fundo especial* a única segurança de um viver desafogado, através da incerteza e da desordem da administração-geral, é que aquele aparece constituído com uma tão lata generalização, e porventura terá isso trazido um benefício, aquele «benefício» que das desgraças se pode sempre tirar; mas a contabilidade complica-se, a fiscalização abranda, e o Ministro deixa de ter na mão o *governo* das finanças públicas para ser o distribuidor automático das receitas pelos vários fundos, sem que lhe fique cousa que chegue para as despesas gerais.

Com tal sistema, levado a tal grau, a *ordem financeira* — a distribuição equitativa das receitas pela satisfação das necessidades — só por um acaso existe, e a injustiça que provém para os contribuintes de uma desordenada distribuição de encargos só por acaso deixa de existir.

Esbarrou a comissão com enormes dificuldades derivadas

deste estado de cousas da limitação da sua competência, e se não fosse a segurança que V. Ex.^a lhe deu de que o Governo abandonava por uma vez a tributação por adicionais com destino especial e estava resolvido a rever tudo o que respeita à consignação de receitas orçamentais, nem mesmo sabia como orientar os trabalhos neste ponto.

Há aqui um vasto campo de reformas a empreender, que hão-de traduzir-se nalguma economia para o Estado e em maior clareza e simplicidade na nossa tributação. Mas, enquanto isso se não faz ou mesmo que isso se não venha a fazer, devem-se incorporar na cota principal os adicionais que já hoje se podem considerar de carácter permanente, traduzindo a imposição por uma única taxa, do conhecimento público, de modo a cada um poder saber, conhecida a matéria colectável, quanto tem a pagar. Sobre o produto obtido a contabilidade determinará, se se entende que o sistema adoptado deve continuar, a parte que a cada serviço, fundo ou artigo orçamental se deve atribuir, na mesma orientação a que obedeceu já o artigo 4.º do decreto n.º 11 898. Não é muito, como acaba de ver-se, mas é já alguma cousa.

Por outro lado deve procurar-se que, sempre que o contribuinte pelo mesmo facto seja multiplamente tributado, lhe seja feita ao menos uma única liquidação e exigido no mesmo cofre o pagamento.

Estudando a legislação tributária, não podia a comissão deixar de ser impressionada pela sua complexidade e dispersão. Têm-se sucedido reformas que deixam em vigor partes insignificantes de diplomas anteriores; há disposições legais várias vezes modificadas em sentidos diferentes, e, quanto a quase todos os impostos, vêm preceitos fundamentais espalhados por tantos decretos e leis, alguns com diferente objectivo, que se torna hoje impossível a um contribuinte, não especialmente habilitado nesta matéria, fazer ideia dos seus direitos e obrigações.

À incerteza proveniente da multiplicidade dos adicionais estabelecidos em textos diferentes, e a que nos referimos já, acres-

ce a incerteza da legislação tributária vigente. Não é por ora certamente exequível — e seria porventura inconveniente — um *Código dos Impostos* onde fosse compendiada e sistematizada toda a matéria tributária; mas parece à comissão que seria de alta vantagem para o País aproveitar o Governo a oportunidade de, ao fazer regulamentar as bases deste ou doutro trabalho que venha a merecer a sua aprovação, mandar incluir num só diploma todas as disposições em vigor sobre cada um dos principais impostos, destacando, se possível, as que podem interessar o contribuinte das que apenas regulam a execução dos serviços pelos funcionários competentes.

Mais preocupada em realizar obra útil do que em afirmar originalidade, estudou a comissão projectos anteriores, uns mais antigos, outros já elaborados para remediar inconvenientes do actual sistema e portanto com a mesma finalidade deste trabalho, aproveitando todas as sugestões que lhe pareceram conformes ao seu ponto de vista e podiam ser destacadas do sistema em que o autor as enquadrara.

E, feitas estas considerações de carácter geral, é tempo de dizer alguma cousa de cada uma das contribuições em que se tocou.

a) Contribuição predial rústica

Não foi propriamente para sobrecarregar a agricultura, mas para tornar mais equitativo o encargo actual, que se resolveu propor as bases que respeitam à contribuição predial rústica.

Este imposto encontra-se hoje em condições de mal se lhe poder tocar sem agravamento das muitas injustiças com que se lança, porque, provindo os actuais rendimentos colectáveis da sucessiva multiplicação de rendimentos — base por factores arbitrariamente fixados —, há que parar neste processo de actualizações que têm agravado cada vez mais os que estavam sobrecarregados nas antigas matrizes e cada vez mais favorecido também aqueles a que se atribuíam baixos rendimentos.

Não falando na arbitrária correcção que das matrizes se mandou fazer em 1913, os valores sobre que actualmente se liquida a contribuição predial são determinados, no caso de não ter intervindo avaliação posterior, pelos atribuídos aos prédios de 1914, multiplicados pelos factores da lei n.º 1368 e actualizados eles ou a contribuição a pagar pelo factor de depreciação da moeda, nos termos da lei n.º 1668. Estas duas ordens de correcções dão para cada prédio, conforme o primitivo rendimento, um rendimento colectável que pode considerar-se multiplicado por 8, 12 ou 14. Parece favorecida a agricultura, porque estes factores são manifestamente inferiores ao representado pela alta de preço dos géneros, mas a taxa do imposto e os adicionais que hoje recaem sobre a contribuição predial rústica transformaram em gravame o favor que daqui se esperaria.

Não há estatísticas, como se disse, que nos dêem o rendimento colectável sobre que actualmente se liquida a contribuição predial, mas tomando na estatística de 1914 os vários grupos de rendimentos, segundo a taxa que sobre eles incidia, e aplicando os factores de correcção e actualização, acha-se um valor de 500 e tantos mil contos, exagerado decerto, porque os rendimentos globais que multiplicamos pelos factores mais elevados são constituídos por vezes pela adição de rendimentos colectáveis a que corresponderia um factor menor.

Sabendo-se porém que em relação a 1924-1925 se liquidaram para o Estado, em verba principal, com a taxa de 10 por cento, 50 000 contos de contribuição, e em relação a 1925-1926 45 000 contos,¹ não há dúvida de que deve andar à volta do 500 000 contos o rendimento atribuído nos verbetes à terra portuguesa, ou seja umas onze a doze vezes o rendimento colectável de 1914.

Ora a lei n.º 1368 estabeleceu para a contribuição predial a taxa de 10 por cento, mas com os adicionais por ela criados e por outros diplomas posteriores elevam-se hoje os encargos a

¹ Para 1925-1926 o factor de actualizações segundo a lei n.º 1668 passou de 2,183 para 2.

INÉDITOS E DISPERSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

uma percentagem que vai de 22 a 28 por cento, conforme os concelhos,¹ quando a percentagem entre o encargo tributário e o rendimento colectável era em 1914 de 11 por cento: sobre um rendimento multiplicado em média por 11 incide uma taxa 2,5 vezes maior, do que resulta uma contribuição que em globo anda por 23 vezes a que então se pagava.

Mas a situação actual deduz-se mais claramente dos elementos seguintes, em contos:

I

	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1925-1926
Rendimento colectável (incluindo o dos prédios isentos)	44 061	44 040	43 051	42 910	42 953	41 350	43 569	500 000
Contribuição total	4 860	4 867	4 724	4 682	4 917	5 966	6 885	99 000 a 126 000
Contribuição para o Estado	4 053	3 584	3 461	3 391	3 384	3 446	3 904	(a)63 000

(a) Verba principal e adicional para melhorias aos funcionários públicos.

II

	1914	1918	1919	1925-1926
Proporção entre o encargo tributário total e o rendimento colectável, por cento.	11	13,8	16,8	22 a 28

De onde se vê que a actualização do rendimento pode ser deficiente, mas a taxa é manifestamente exagerada, não sendo

¹ Taxa para o cálculo da verba principal (artigo 26.º da lei n.º 1368 10%

a) Adicionais:

- 1) De 40 por cento (artigo 67.º da lei n.º 1368) 4
- 2) De 32 por cento (instrução primária, lei n.º 1368, artigo 66.º) 3,2
- 3) Selo de conhecimentos sobre os adicionais dos corpos administrativos, 3 por cento (supondo em média 67 por cento para estes). 0,201
- 4) Cofre geral dos emolumentos do Ministério das Finanças (1 por cento sobre a taxa principal e os adicionais 1) e 3) 0,142

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

atingida semelhante altura por qualquer outro imposto português real sobre rendimentos, nem podendo manter-se desde que incidisse em matéria colectável avaliada a rigor.

Presumindo-se exactos os valores inscritos nas matrizes em 1914, não se pode dizer que os factores de correcção da lei n.º 1368 e a actualização da lei n.º 1668 sejam exagerados, quando tida apenas em conta a relação entre os preços dos géneros agrícolas então e agora.

Mas qual o valor da indicação matricial em 1914, 44 000 contos de rendimentos líquido, atribuídos à terra portuguesa?

A produção total agrícola era avaliada em 1908 por Sertório do Monte Pereira em 200 000 contos, e em 1915, em livro cujas conclusões foram então muito contestadas, avaliou-a Campos Pereira em 370 000, dos quais 33 por cento, ou 125 000, representariam lucro líquido. Ainda que baixássemos aquela proporção para 30 por cento e a aplicássemos ao número aventado por Sertório em 1908 teríamos uns 60 000 contos contra os 44 000 da matriz em 1914.

5) 6 por cento para o cadastro geométrico (decreto n.º 13 355, de 28 de Março de 1927)	0,6
6) 10 por cento para instalações telefónicas (decreto n.º 12 435, de 7 de Outubro de 1926)	1
7) Até 5 por cento para a assistência (lei n.º 1667, de 1 de Novembro de 1924: não é cobrado m todo o País)	0,5
8) 10 por cento para o turismo (lei n.º 1152, de 23 de Abril de 1921, nas praias, termas, etc.)	1
9) Não se conta o selo de arrendamento, raro cobrado	<u>20,643</u>

b) Adicionais para os corpos administrativos (lei n.º 1453, de 26 de Julho de 1923):

10) Para as juntas gerais, 3 por cento	0,3
11) Para as câmaras municipais, de 30 por cento a 75 por cento	7,5
12) Para as juntas de freguesia	0,3
	<u>28,743</u>

Não sendo lançados os adicionais para o turismo e para a assistência, e tomando a taxa mais baixa (hipótese raramente verificada) para as câmaras a taxa global desceria a 22,743 por cento.

Tomando-se o factor 20 como expressão da desvalorização monetária actual, e supondo estacionária a produção agrícola, os 200 000 contos de 1908 seriam agora representados por 4 000 000 de rendimento bruto. Com as nossas estatísticas agrícolas e os números que fornecem acerca das principais produções, como média de 1917 a 1921, valorizada pelos preços de 1924, em geral mais altos que os actuais, obtivemos nós para cima de 2 000 000 de contos, e trabalhando-se com as produções dos bons anos agrícolas, que foram 1922 e 1923, eleva-se aquele acima de 2 600 000 contos.¹

Deve observar-se que neste cômputo da produção não entram os produtos hortícolas, de grande valor em todo o País, nem o valor das frutas, nem os produtos florestais (lenha, madeiras, resina), nem o produto da pecuária (em queijo, leite, manteiga, carne, etc.). E ainda que tomámos acima preços a retalho mais elevados do que aqueles por que o lavrador liquida as suas colheitas, não pode realmente supor-se exagerado aquele número de 4 000 000 de contos como valor global da produção agrícola.

É provável que dum modo geral se tenha dado na agricultura uma diminuição do rendimento líquido: deve ter sido este muito afectado pela carestia do capital, pela menor produtividade do trabalho que de há anos se vem notando e se agravou sensivelmente depois da guerra, e ainda pela desproporção entre o preço dos géneros e os salários que por quase toda a parte parece não terem baixado do mais alto nível a que os elevou a depreciação da moeda.

Baixar-se-á por isso para 25 por cento a taxa de 30 por cento acima aplicada, o que dá para a agricultura nacional o rendimento líquido de 1 000 000 de contos. Se a taxa de contribuição predial fosse de 13 por cento — e não seria já modesto um tal encargo —, obter-se-iam 130 000 contos anuais, os mesmos que o Estado e as autarquias locais podem tirar actualmente dos 500 000 contos de rendimento colectável segundo as matrizes.

¹ No *Boletim de Estatística e Informação Agrícola* n.º 2, de Fevereiro de 1927, vem avaliado em 2 486 000 contos o valor da produção de cereais, legumes, batata, vinho, azeite e cortiça em 1925.

Quer dizer: os elementos que aí ficam, ainda que sujeitos a muitas causas de erro, aconselham pelo menos prudência na tributação da agricultura e da terra.

Seja porém qual for o valor das matrizes em conjunto, como índices do rendimento agrícola, é conhecido que existem nelas as maiores desigualdades. Ou por defeito nas primitivas avaliações ou porque as matrizes não têm acompanhado as transformações culturais, concelhos há e dentro de cada um muitos prédios e contribuintes cujos rendimentos colectáveis são manifestamente baixos, existindo muitos outros mais sobrecarregados que de justiça.

Junta-se a este relatório um estudo comparativo do rendimento agrícola e do rendimento colectável por distritos e províncias (documentação D), onde se notam a irregular distribuição do rendimento matricial e as diversíssimas relações em que este se encontra com o valor da produção.¹

Por motivos apontados já e especialmente por se terem tomado apenas as grandes produções, desigualmente distribuídas no País, não queremos apoiar-nos nas conclusões que desse trabalho derivam; mas há outros elementos de grande valor que podem ser aproveitados para o mesmo efeito.

Conseguiu a comissão obter lhe fosse fornecida por concelhos e distritos a nota dos valores sobre que se liquidou a contribuição de registo por título gratuito, comparada com a nota dos valores correspondentes segundo a matriz. São curiosos estes dados e mais preciosos elementos conseguirá o Governo se mandar organizar uma estatística que a comissão não teve tempo de concluir, com a comparação dos valores dos prédios rústicos, segundo a matriz, e dos valores que aos mesmos foram atribuídos em inventário judicial. O pouco que a este respeito se conseguiu, e a que adiante se fará mais larga referência, mostra haver aqui um largo campo para investigações de valor, e basta para não se poder duvidar do que acima se diz acerca das desigualdades regionais das matrizes.

¹ Pode comparar-se também o rendimento das matrizes prediais rústicas com o valor da terra algarvia no estudo apresentado à comissão pelo vogal Sr. Alexandre de Figueiredo e Melo. (Documentação E.)

Já se disse que estas desigualdades provêm de várias causas: umas que se prendem a um primeiro defeito de origem — má avaliação —, outras derivadas da forma como se tem procurada corrigi-las.

Não falando senão da lei n.º 1368: por esta lei a contribuição predial rústica apresenta-se com uma taxa única e portanto com um carácter proporcional; mas de facto assenta numa tal ou qual progressividade, visto que os rendimentos são corrigidos pela multiplicação de factores diferentes. Simplesmente não se pode descobrir a razão desta progressividade, quer dizer, desta diferenciação de factores, pois que, sendo estes determinados pelo rendimento atribuído a cada *prédio* e não a cada *proprietário*, não se destinam a tributar mais fortemente as grandes e médias fortunas, atingidas ou não conforme o modo como estivessem constituídas, nem pode explicar-se pela diferente produtividade da pequena e grande propriedade, que não coincide exactamente com a pequena e a grande cultura. Da transmissão das glebas, do seu emparceiramento, da sua divisão, deve ter resultado uma anarquia matricial de valores a agravar as deficiências dos rendimentos base.

Numa palavra: *impõe-se a correcção dos valores dos prédios rústicos inscritos nas matrizes*. Ora o que importa na escolha de qualquer processo a seguir para essa correcção é o maior ou menor grau de justiça na determinação do rendimento individualmente atribuído ao prédio e aos contribuintes, rendimento que domina a determinação da sua cota de imposto, e sob este ponto de vista não pode deixar de ter-se como fechado o caminho de mais correcções dos rendimentos colectáveis pela multiplicação de quaisquer factores. O que a tal respeito se encontra no projecto, e com carácter transitório, foi introduzido apenas para corrigir as desigualdades que acima se notaram no processo da lei n.º 1368.

Outro ponto a que deve atender-se é a demonstrada insuficiência das matrizes para a identificação dos prédios, o que interessa imediatamente à perfeita regularidade do serviço da contribuição predial rústica, e ainda mais, se possível, à liquidação dos processos de contribuição predial rústica, e ainda mais, se possível, à liquidação dos processos de contribuição de registo por título gratuito.

Os elementos constantes das actuais matrizes são insuficientes ou errados, sem que a ordem topográfica por que estão descritos baste a maior parte das vezes a substituir o muito que lhes falta em denominação, confrontações, área, culturas ou produções dos prédios, não falando em que, não actualizadas sistematicamente quando aqueles se transferem, quando se dividem ou quando se reúnem, reina nelas, ao menos nas regiões de pequena propriedade, a maior anarquia e confusão.

O tempo gasto por vezes inutilmente nas repartições de finanças a identificar, com o auxílio dos interessados, os prédios transmitidos podia ter mais vantajosa aplicação, e sem essa dificuldade poder-se-ia conseguir que os 60 e tantos mil processos que aguardam por esse País a liquidação da contribuição de registo baixassem a limites mais modestos e menos gravosos para os interesses do Estado.

E não se fala já em que, sob o ponto de vista do direito de propriedade e relação com o registo predial, as actuais matrizes não têm o menor valor.

Nem valor económico, nem valor jurídico, nem valor fiscal: além de se impor a correcção dos rendimentos colectáveis por nova avaliação, *impõe-se a organização das matrizes em bases diferentes das actuais.*

Foi nesta ordem de ideias que orientou o trabalho junto a este relatório (documentação B) o vogal da comissão, primeiro delegado da Associação Central de Agricultura Portuguesa, Sr. Dr. Correia de Barros.

Ponderou porém a comissão que um serviço geral de avaliações, estendido a toda a propriedade rústica, se não compadecia com a urgência das providências que a gravidade do momento aconselha, nem o seu custo com a situação actual do Tesouro, nem ainda valeria a pena gastar agora umas boas dezenas de milhares de contos em novas matrizes, se porventura o Governo se propõe a sério organizar o cadastro geométrico da propriedade que, quando realizado, as deve substituir.

Lembra por isso a comissão um processo bastante simples, expedito e barato, fundado na declaração do contribuinte, a quem aliás se não pede o rendimento líquido que possivelmente não

pode nem sabe dar, mas apenas os elementos necessários de identificação dos prédios com outros relativos à área e às culturas a que andam aplicados. São dados de tão fácil verificação que não parece que o contribuinte possa razoavelmente escusar-se de dá-los, tanto mais quanto se não trata de aumentar o imposto, mas de montar em novos moldes as matrizes prediais.

A junção em *cadernetas prediais* de todos os prédios pertencentes em cada concelho a cada proprietário quebra certamente a actual ordem topográfica; mas o que nisso se perde ganha-se em clareza, em ordem, em facilidades no lançamento e cobrança da contribuição predial e na identificação dos prédios para a liquidação da contribuição de registo por título gratuito ou oneroso. Ainda que nada mais se lucrasse, cada qual ficaria com a sua *matriz tirada a limpo*, aspiração máxima de numerosos proprietários perante a actual confusão.

Provisoriamente inscrever-se-iam nas cadernetas os rendimentos colectáveis atribuídos aos prédios nas actuais matrizes; mas do que ficou dito se deduz que a comissão acha insuficiente e imperfeito qualquer meio de os corrigir que não seja a sua avaliação por inspecção directa. No caso de o cadastro geométrico levar muitos anos a executar pelas dificuldades técnicas e financeiras que acarreta, parece que alguma cousa de mais modesto e mais prático, que uma avaliação geral, pode a Administração dos Impostos mandar fazer em curto prazo, que ponha ponto às maiores injustiças e mais flagrantes desigualdades. Partindo-se do princípio de que nos pequenos rendimentos pequena pode ser a injustiça e reduzido o interesse do Estado, propõe-se a avaliação dos prédios de maior rendimento e dos prédios de proprietários a que é atribuído também maior rendimento, nas freguesias ou concelhos onde se não esteja procedendo à organização do cadastro, mas em harmonia com os critérios que forem adoptados para aquele.

Para o caso porém de o Governo, devidamente habilitado e firmemente resolvido a levar a cabo em prazo curto o cadastro da propriedade, entender que é desnecessária a sua avaliação, mesmo parcial, a comissão propõe como expediente aproveitável corrigir os actuais rendimentos das matrizes por meio da repartição do imposto predial relativo a 1927-1928, fazendo-se a

distribuição do contingente em harmonia com os elementos estatísticos de que se pode dispor.

O processo que se articulou no projecto permite a correcção dos rendimentos num só ano por meio da repartição pelos distritos, pelos concelhos e pelas freguesias até a determinação das cotas individuais. Poder-se-ia também começar por aqui, aproveitando na série de três anos as correcções feitas da base para o vértice.

O resultado deste trabalho ou das avaliações, se forem cuidadosamente feitas, quando não mesmo os resultados do cadastro, permitirão ao Governo orientar-se sobre o que mais convenha de futuro: ou ir diminuindo sucessivamente as taxas, se o aumento da matéria colectável lhe garantir a mesma contribuição, ou estabelecer tratamentos diferentes para as classes de prédios que a experiência demonstre deverem ser mais favorecidos ou mais fortemente tributados.

Corrigidos os valores da matriz, entende a comissão que deve garantir-se a sua fixidez por um período razoável, salvo o caso de avaliação que o contribuinte requeira. Quis-se aqui conceder um benefício ao que replanta e melhora e desenvolve a sua exploração agrícola, não agravada enquanto não está garantido um maior rendimento, e ao mesmo tempo evitar que a faculdade de avaliação a todo o tempo por parte da Fazenda se converta em permanente ameaça que pode ser utilizada para fins diferentes. Sob tal aspecto não é este o único: mais de um preceito deste projecto restringe a liberdade de acção do fisco em face dos elementos que podem servir de base ao lançamento do imposto.

Na mesma orientação de favor à agricultura e de evitar duplas tributações entendeu-se que devia ser diminuída a contribuição predial na parte correspondente a encargos de empréstimos hipotecários, sujeitos ao imposto sobre a aplicação de capitais. O princípio é justo e comporta muitas outras aplicações. Faz-se agora um primeiro ensaio na propriedade rústica: a experiência indicará se deve mais tarde alargar-se ou suprimir-se de todo, por possíveis abusos no seu emprego.

Não foi a comissão de parecer que se isentassem dos impostos reais certos mínimos de rendimento, mas não levou o princípio da generalidade até o ponto de tributar todos os rendimentos, mesmo quando a tributação não fosse economicamente produtiva. As isenções que neste género se encontram no projecto significam apenas que há mais prejuízo que lucro em se liquidarem e cobrarem fracções insignificantes de imposto.

Apesar da proporcionalidade da contribuição predial rústica e da modéstia do rendimento isento chama-se a atenção do Governo para a excessiva divisão da propriedade em certas regiões, que não só está sendo prejudicial ao progresso económico do País, como tem repercussões inconvenientes sob o ponto de vista tributário.

Até onde pudemos dispor de estatísticas regularmente organizadas o fenómeno impõe-se e merece ser considerado. O rendimento da propriedade rústica, isenta em harmonia com o Código da Contribuição Predial, aumenta regularmente de 1914 a 1919, como se vê do quadro seguinte relativo ao continente:

Anos	Prédios rústicos inscritos na matriz	Rendimento colectável total — Contos	Rendimento isento — Contos	Número de proprietários isentos
1914	10 696 797	44 040	2191	771 325
1915	10 696 156	43 051	2287	779 825
1916	10 690 588	42 910	2388	787 463
1917	10 718 503	42 953	2460	795 193
1918	(a) 10 699 779	43 150	2485	(b) 865 942
1919	10 745 506	43 569	2584	816 891

(a) Deve estar errado este número na estatística.

(b) Este número é desconcertante na série, sendo mais que provável que esteja errado. Não deve exceder 806 000.

Com o aumento dos rendimentos isentos e a diminuição do rendimento colectável global coincide entre 1914 e 1916 uma diminuição da contribuição predial rústica, afectada também pelo aumento do número de proprietários e consequentemente pela aplicação de taxas menores.

Talvez por virtude de reclamações posteriores à rectificação operada em 1913 o número total de prédios foi diminuindo e tocou o seu mínimo em 1916; mas desde este ano a 1919 a estatística acusa mais 55 000 prédios, e desde 1914 mais 45 000 proprietários isentos. Afastada a hipótese da diminuição do rendimento proveniente de avaliações, e que em conjunto se não deu desde 1916 a 1919, é evidente que tudo se deve a novos fraccionamentos de glebas e à constituição de minúsculos proprietários rurais.

Propõem-se adiante, ao tratar-se da contribuição de registo, algumas medidas tendentes a favorecer pelo lado tributário o emparceiramento de glebas e a divisão da grande propriedade. Mas, no tocante à extrema divisão da pequena, supõe a comissão que se impõem medidas violentas que proíbam nas partilhas amigáveis ou nos inventários judiciais dividir prédios inferiores a certa área ou atribuir aos herdeiros uma área em propriedade rústica inferior a um certo mínimo; mas o que acerca disso propõe é exorbitante da sua competência e invade a competência de outrem.

O sistema tributário português, que engloba no rendimento colectável a renda da terra e o lucro da exploração agrícola, faz com que o proprietário, em nome do qual aquele anda inscrito, tenha de deduzir da renda uma contribuição que de facto não devia ser paga por ela.

É este porventura um dos motivos de em muitos casos se afigurar exagerada a contribuição predial.

Não há motivo suficiente para não tributar a indústria agrícola ao lado das outras indústrias e, sobretudo, o que não há é motivo para obrigar o proprietário a pagar imposto por um rendimento que, como proprietário não auferê, e nem mesmo auferê como cultivador, se a cultura é feita por outrem. Se não fosse a crise actual fazer recear que o explorador agrícola repercuta no proprietário, por um abaixamento de renda, o imposto que se lhe exija — e a relativa ineficácia do artigo 28.º da lei n.º 1368 e artigo 30.º do Código de 1913 corroboram este legítimo receio —, a comissão proporia o desdobramento da contribuição predial em imposto predial, incidindo sobre a renda como rendimento capital, e imposto

industrial pelo exercício da indústria agrícola. Não seria isso uma novidade em Portugal, onde existiu, pelo menos, durante dois séculos, nem o é em países estrangeiros, onde existe ao lado da contribuição predial rústica. Mais de uma vez tem sido proposto entre nós nos últimos anos, e só a falta de oportunidade, que se lhe viu no actual momento, levou a comissão a não admiti-lo desde já.

Pode a correcção das matrizes por qualquer dos processos que o Governo escolher entre os propostos facilitar o desdobramento do actual rendimento colectável para aquele fim, tanto mais que é difícil fazer tributar os lucros da exploração agrícola sobre declaração do contribuinte e há necessidade de tomar como base de imposto um lucro calculado sobre a renda real ou presumida do prédio. Qualquer decisão a este respeito esclareceria o caminho que deve seguir-se no trabalho de revisão matricial.

Devem as medidas propostas relativamente à contribuição predial rústica render ao Tesouro um mínimo de 45 000 contos anuais, salvo o que possa vir-lhe duma definitiva correcção das matrizes. São comparadas ao produto global da contribuição para o Estado e para os corpos administrativos, cerca de 10 por cento, os quais representam o novo sacrifício assumido pela lavoura e pela terra portuguesa no esforço fiscal que a todos se pede para o equilíbrio do Orçamento.

Não se elevaram para isso as taxas; apenas se fez aplicação a todos os rendimentos colectáveis do mais alto factor que a lei n.º 1368 mandara aplicar simplesmente aos mais elevados. Não havendo razão para supor dum modo geral mais rigorosamente avaliada a pequena que a grande propriedade, não pareceu que aquela fosse agravada pedindo-se-lhe igual sacrifício, nem pareceu que houvesse motivo suficiente para baixar o factor 2, que, em harmonia com a lei n.º 1668, se utilizou na actualização dos impostos, para 1,5, como propunha no trabalho (documentação C), apresentado à comissão, o vogal Sr. Dr. Nunes Mexia.

b) Contribuição predial urbana

Vê-se dos elementos fornecidos à comissão que a contribuição predial urbana foi liquidada relativamente ao ano de

1924-1925, e tendo portanto produzido já os seus efeitos a lei n.º 1662 por cerca de 17 000 contos em verba principal para o Estado.¹ Entrando em linha de conta com os adicionais que sobre ela incidem, pode calcular-se nuns 29 000 contos o seu rendimento total, devendo o rendimento colectável inscrito nas matrizes andar à volta de 190 000 contos.

Para dar a estes números todo o seu valor, convém notar que em 1914 a contribuição predial urbana rendia no total perto de 4000 contos, dos quais só para o Estado 3000, produto de uma taxa global de 15 por cento sobre um rendimento colectável de cerca de 26 000 contos. É uma contribuição que se apresenta multiplicada por 7 em relação àquele ano de 1914 e incide sobre uma matéria colectável 7 vezes apenas a que então se tributava, enquanto que a terra e a agricultura pagam uma soma igual a 23 vezes a que pagavam em 1914, a qual é o produto de uma taxa 2,5 vezes maior aplicada a um rendimento colectável multiplicado por 11. O que tudo mais claramente ressalta dos quadros seguintes, organizados para o continente:

I — Contribuição predial urbana

	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1925-1926
Rendimento colectável	25 833	26 770	27 260	27 728	28 516	29 632	190 000?
Contribuição predial urbana (total)	3 934	4 096	4 190	4 445	4 445	6 236	29 000?
Contribuição para o Estado	3 010	3 139	3 161	3 220	3 325	3 462	18 000

II — Contribuição predial urbana e rendimento colectável

Anos	Rendimento colectável	Contribuição total	Taxa global	Relação das somas de imposto	Relação dos rendimentos colectáveis
1914	25 833	3 934	15 %	$\frac{1}{7}$	$\frac{1}{7}$
1925-1926	190 000?	29 000?	15 %	$\frac{1}{7}$	$\frac{1}{7}$

¹ Os últimos elementos recebidos mostram ter a liquidação relativa a 1925-1926 subido para 18 000 e tantos contos.

III — Contribuição predial urbana e contribuição predial rústica 1914-1925-1926

	Rendimento colectável		Contribuição total		Relação entre os rendimentos	Relação entre as sommas de imposto
	1914	1915-1926	1914	1925-1926		
Contribuição predial rústica	44 040	500 000?	4 867	99 ^a 126 000	1:11	1:23
Contribuição predial urbana	25 833	180 000?	3 934	29 000	1:7	1:7

Tomado apenas o valor do escudo no mercado cambial, temos que a contribuição predial rústica se encontra mais do que simplesmente actualizada; por seu lado a contribuição predial urbana rende escassamente um terço do que deveria render, tida apenas em conta a desvalorização da moeda, sem consideração alguma pelo aumento normal desta fracção da riqueza imobiliária no País.

Os motivos deste estado de cousas, que tão gravemente têm lesado o Tesouro Público, são por demais conhecidos, mas a comissão não pode deixar de fazer-lhes referência para justificar os seus pontos de vista e as medidas que propõe.

As chamadas leis do inquilinato, que a guerra provocou em toda a Europa e que a progressiva normalização da vida económica tem neste momento abolido já em quase toda ela, assentaram no seguinte princípio fundamental: *garantia da estabilidade da habitação a preços baixos*, o que se pretendeu conseguir com a restrição à liberdade contratual, quase proibição dos despejos, fixação das rendas de modo a não acompanharem a depreciação da moeda nem o movimento de alta real provocada pela procura das casas e a diminuição das construções.

Não se discute nem contesta o direito que ao Estado assiste de impor restrições ao direito de propriedade para salvaguardar um interesse público e a paz social, porventura ameaçada com a crise da habitação e a alta inoportável dos alugueres. Nem vale a pena criticar agora as medidas como não tendo em si a virtude de remediar a crise; a uma ideia feita, que hoje se nos

afigura simplista e falsa, correspondeu uma legislação talhada em toda a parte em moldes semelhantes.

Mas convém examinar os factos actuais e, pela comparação com o que se tem passado noutros países, e a orientação dada aqui e além à solução dos mesmos problemas, ver se é possível deduzir a parte de responsabilidade que cabe à legislação do inquilinato no estado presente do problema da habitação e da riqueza constituída pela propriedade urbana. Do mesmo estudo pode derivar alguma luz sobre novos caminhos a seguir.

O que parece poder afirmar-se com segurança é que a legislação do inquilinato não garantiu a paz social, antes tem mantido em luta aberta duas grandes classes da população. A importância dos interesses negados a uns e dos direitos reconhecidos a outros era grande de mais para que não se desenvolvesse logo uma acção larga e violenta no sentido de restringir o mais possível os prejuízos e alargar o mais possível os proventos; com o carácter de luta pessoal generalizada, atenta a concretização individual dos mesmos interesses. A um direito que derivava da própria natureza das cousas opôs-se um direito que assentava apenas em leis de ocasião, e viu-se que a legitimidade de um e de outro apareceu em muitos casos a cobrir, com tolerância da consciência pública, a ilegitimidade de muitos processos com que procuravam garantir-se. A actividade anormal dos tribunais neste campo é o reflexo do efeito corrosivo da legislação do inquilinato sobre a moral social.

A restrição violenta de interesses legítimos cria quase sempre um largo campo para a realização de interesses ilegítimos, dos quais apenas se pode saber que não vão beneficiar os melhores elementos do corpo social.

A opposição dos interesses com o direito *legal* criou, ao lado deste, numerosíssimas situações de facto, umas como se tal direito não existisse, outras, que são uma espécie de compromisso entre os interesses opostos, em bases diferentes das da lei. Isto quer dizer que os benefícios materiais derivados das leis do inquilinato não foram tão grandes nem tão gerais como se supunha, nem couberam, em muitos casos, aos que a lei tinha por fim proteger; mas os prejuízos morais, esses foram enormes.

A legislação do inquilinato é em grande parte responsável pela actual crise de habitação. Em muitos países se notou um decréscimo na actividade construtora posteriormente ao início da guerra e por motivos que com a mesma guerra se prendiam¹; mas há uns nos para cá que a construção tem, em vários países de que se conhecem elementos, retomado o nível anterior. Em Portugal porém a construção de prédios de habitação quase paralisou.

As restrições do inquilinato prejudicaram, e mais desgostaram ainda que prejudicaram, os proprietários; o prédio urbano tornou-se de apetezida uma forma de capitalização inferior; e por deficiência de rendimento, por virtude da reacção contra a violência e por possibilidade de melhores interesses, desviou-se da construção aquela soma de capitais que anualmente garantia a habitação aos novos lares constituídos. De um modo geral pode dizer-se que, se a legislação do inquilinato favoreceu os inquilinos actuais, prejudicou pelas suas repercussões todos os inquilinos futuros.

A legislação do inquilinato é em grande parte responsável pela diminuição do valor da propriedade urbana. É hoje uma riqueza diminuída que a Nação conta no seu activo. Com rendas diminutas por um lado, pela elevação do custo por outro, o proprietário não faz as reparações indispensáveis, e por falta destas a riqueza imobiliária diminui em largas proporções. Os seguros não acompanham, pelo mesmo motivo, a desvalorização da moeda, e pode por isso prever-se que, se um bairro arder em qualquer parte, não mais será reconstruído. Por outro lado começa a envergonhar o aspecto sórdido, pobre das grandes cidades.

A lei n.º 1662 permitiu no inquilinato de habitação que as rendas de 1914 (no caso mais favorável de não serem superiores aos rendimentos ilíquidos inscritos nas matrizes) fossem multiplicadas por 6 ou por 7, conforme o seu valor. Ora a situação dos proprietários em face desse aumento pode verificar-se nos

¹ *Enquête sur la production, Rapport général, t. II* (Bureau International du Travail); *Les Problèmes du logement en Europe depuis la guerre* (Bur. Int. du Travail).

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

quadros seguintes, em que se põe de lado o encargo que representa a contribuição de registo por título gratuito e outros não rigorosamente determináveis:

Rendas e encargos actuais em relação às rendas de 1914

I

Rendas	Encargos				Diferença entre as rendas e os encargos
	Conser- vação	Contribuição predial	Seguro	Soma	
Aplicado o coefi- ciente de 6 — 600 por cento.....	360 %	75,6 %	12 %	447,6 %	152,4 %

II

Rendas	Encargos				Diferença entre as rendas e os encargos
	Conser- vação	Contribuição predial	Seguro	Soma	
Aplicado o coefi- ciente de 7 — 700 por cento.....	360 %	88,2 %	12 %	460,2 %	239,8 %

Não podendo viver com a diferença, o proprietário eliminou ou reduziu as despesas que lhe era possível eliminar ou reduzir.

A legislação do inquilinato é ainda responsável por um enorme prejuízo para o Estado, porque anarquizou a matéria colectável da contribuição predial urbana, que não está de facto em relação com a importância das rendas, e, tendo anarquizado a matéria colectável, mantém numa importância mais que modesta a soma daquele imposto, como acima se notou. Atinge muitas dezenas de milhares de contos o que o Tesouro tem por esta forma deixado de receber nos últimos anos, contribuindo

ele também pesadamente para um benefício público que parece não lhe corresponder.

Sob o ponto de vista tributário é decerto este último o aspecto mais importante da questão (ainda que muito dificilmente se possa desligar dos outros) e a alguns parecerá mesmo que era o único a que se devia atender. Desde que a legislação do inquilinato pode ser responsabilizada pela anarquia das matrizes prediais urbanas e pelo baixo rendimento da contribuição predial, parece indicado que a comissão podia limitar-se a quebrar a solidariedade actualmente existente entre a tributação da propriedade urbana e as restrições que lhe dizem respeito, e só assim se manteria no terreno exclusivamente fiscal.

A insuficiência e inexactidão das matrizes, como índice do rendimento da propriedade urbana, provêm de o direito à renda ser legalmente limitado ao rendimento ali atribuído aos prédios, multiplicado por certos factores. Não se tendo feito qualquer distinção, pelo mesmo princípio legal não só o proprietário que habita o seu prédio goza há muito do benefício de uma contribuição predial diminuída, visto os factores aplicáveis deixarem o rendimento colectável longe da simples actualização segundo o câmbio, mas ainda as numerosíssimas situações de facto, estabelecidas por acordo entre proprietários e inquilinos, não deixam traço algum nas matrizes, além de outras razões por serem muitas vezes ilegais. Fora do inquilinato comercial e fora do inquilinato de habitação nas maiores cidades podem dizer-se raras as situações constituídas perfeitamente à sombra e dentro dos limites fixados pela lei. No entanto, legalmente e nas matrizes, os prédios, todos os prédios figuram com o rendimento que a lei lhes atribui, e que rarissimamente será o rendimento efectivo.

Urge sair desta mentira que veio sobrepor-se às muitas da viciosa formação das matrizes, e impõe-se a organização de novas matrizes com a inscrição do que poderíamos chamar o rendimento normal dos prédios. Votou-o a comissão em princípio, deixando ao Governo a escolha do momento em que lhe pareça conveniente a organização do serviço, visto como há-de tratar primeiramente da organização das matrizes prediais rústicas, e não convirá desde já abalançar-se a tudo, a ver se alguma cousa se faz.

Quando porém, acabadas estas últimas, se organizem as matrizes prediais urbanas, e a comissão aconselha para umas e outras o mesmo processo, hão-de ter-se em atenção as dificuldades seguintes:

a) A actualização dos prédios habitados pelo seu proprietário traz a este imediatamente um agravamento enorme da contribuição predial. Não sendo ele o responsável pela modicidade do que tem pago, a violência do aumento seria a sua condenação e ameaçaria porventura a exequibilidade dos preceitos legais.

Impor-se-á a tributação, numa série regular de anos, duma fracção crescente do rendimento inscrito nas matrizes;

b) A actualização das matrizes na parte relativa aos prédios arrendados precisa igualmente dum período de adaptação, porque, a não se permitir dum golpe a perfeita actualização das rendas, o proprietário não pode pagar por mais do que recebe, e o arrendatário não se vê como possa exigir-se-lhe contribuição predial em substituição de renda que não paga.

Seja como for, vê-se a necessidade de um *período transitório*, com as mesmas ou com outras matrizes, e este não podia deixar de ser organizado sobre as condições actuais, partindo-se da solidariedade existente entre a contribuição predial e as leis do inquilinato, solidariedade que tem dominado todas as reformas recentes.

Eis porque a comissão teve necessidade de se orientar a este respeito, convencida por outro lado de que não se trata efectivamente só dum problema tributário mas de repercussões tributárias dum grave problema económico e social.

Sem competência e sem intuito de invadir o domínio da legislação sobre o inquilinato, a comissão limita-se a propor para o início desse período transitório medidas que lhe parecem ter carácter ou directa finalidade tributária. Mas é evidente que estas se filiam num determinado pensar acerca duma questão que tem aspectos muito diferentes do aspecto fiscal. Sem fingimentos de qualquer espécie e com absoluta lealdade, a comissão expõe os princípios por que se orientou. Esses princípios foram:

1.º É necessário restabelecer um prazo de tempo relativamente curto o princípio da liberdade contratual; este princípio deve desde já ser adoptado em todos os casos em que não vai contrariar um interesse individual digno de defesa;

2.º É necessário que no período de transição se vá permitindo a elevação gradual das rendas antigas;

3.º É necessária a construção imediata ou breve de algumas dezenas de milhares de habitações para as classes operária e média;

4.º Não sendo possível o pagamento de rendas correspondentes ao juro, pela taxa actual, do custo de construção dos prédios novos, torna-se indispensável um auxílio extraordinário do Estado;

5.º Pode e deve ser desviada para este fim parte do aumento da receita que o Estado vai obter, pela contribuição predial, com a elevação das rendas;

6.º É necessário garantir a inscrição na matriz das rendas efectivamente recebidas pelos proprietários dos prédios e do rendimento que deve ser atribuído aos ocupados pelos seus proprietários.

Foram estes princípios que orientaram o trabalho apresentado à comissão pelo vogal Sr. A. Carvalho da Silva (documentação F) e foram ainda os indicados sob os n.ºs 3.º a 5.º que inspiraram os projectos apresentados pela Associação Comercial dos Lojistas e pelo vogal da comissão Sr. Dr. Levi Marques da Costa (documentação G e H), sobre o fomento das construções urbanas.

Deles se aproveitaram disposições que foram incorporadas no projecto finalmente aprovado e juntam-se a este relatório para que possa fazer-se mais exacta ideia da sua economia.

•
• •

1) São vários os países da Europa que abandonaram já a sua legislação de inquilinato e regressaram ao princípio da liberdade contratual, que é para o proprietário a expressão mais palpável do direito de propriedade.

Fossem quais fossem os auxílios pecuniários do Estado ou das comunas, em parte alguma se pôde resolver a crise de habitação sem o concurso dos capitais privados e, consequentemente, sem se ter garantido a confiança dos particulares nesta forma de capitalização. Para se restabelecer esta confiança necessário se torna que o proprietário possa dispor do seu prédio e actualizar

as rendas. Algumas restrições necessárias que defendam o direito e a estabilidade da habitação podem coexistir com o direito de propriedade.

Tendendo a normalizar-se em todos os domínios a vida económica, falham razões suficientes para a legislação excepcionalmente restritiva do inquilinato.

2) É impossível estabelecer sem transição a liberdade contratual. Dada a violência das restrições actualmente existentes e a carência de casas para habitação, sobretudo nas grandes cidades, eram de esperar uma reacção no sentido de uma alta incompatível de rendas para a generalidade dos inquilinos e a liquidação violenta de muitas situações contrárias aos direitos dos senhores; daí uma instabilidade na habitação sem vantagem para a ordem social.

Mas pode e deve desde já preparar-se essa transição, aplicando-se o princípio da liberdade contratual onde não está em jogo nenhum interesse individual que tenha de ser especialmente defendido, como por exemplo nos prédios vagos e nos construídos de novo sem qualquer auxílio do Estado, e permitindo-se a elevação das rendas a caminho de uma nova normalidade.

Não precisa de defesa esta última; mas na sua efectivação não há outro meio que aplicar coeficientes que contêm uma grande dose de arbitrariedade, tanto mais quanto é certo que a base a que se aplica o factor proposto não foi na prática determinada em harmonia com um critério único.

Tudo isto para rendas fixadas anteriormente a 1914, porque para prédios posteriormente construídos, e já afectados no seu custo e na sua renda pela alta dos preços, não houve remédio senão fazer intervir outro factor — o câmbio. A extrema variedade dos casos individuais torna o mais possível contingente e desigual a aplicação da lei nestes casos. Há que desistir de fazer inteira justiça por este processo e esperar que mais tarde o restabelecimento da liberdade reduza as diferenças de renda actualmente existentes, ou a avaliação leve os prédios à matriz pelo que é razoável que paguem.

INÉDITOS E DISPERSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

3) Permite-se a comissão chamar a atenção do Governo para a necessidade da construção imediata ou breve dalguns milhares de prédios para habitação.

A crise da construção é enorme em todo o País. Sabe-se que em toda a parte há falta de casas, sabe-se que os operários que se dedicam à construção civil não têm que fazer; mas não podemos, por falta de elementos estatísticos, medir com aproximação a intensidade da crise e tornar por assim dizer palpável a necessidade de construção. Só para Lisboa é possível fazer um cálculo bastante aproximado, aproveitando alguns elementos existentes, do número de prédios e moradias que hoje fazem falta à sua população. Por aí se ajuizará a acuidade deste problema no País inteiro.

Extraímos, resumindo-os, do relatório do Sr. Carvalho da Silva os seguintes dados:

I — Lisboa

Períodos	População inicial do período	Saldo fisiológico	Urbanismo	Aumento total	Média do crescimento anual	População no fim do período
1901 a 1911	356 008	+9892	69 459	79 351	7213	435 359
1912 a 1925	435 359	-1308	95 473	94 165	6726	529 524

Média de aumento anual pelo urbanismo no primeiro período 6309

Média de aumento anual pelo urbanismo no segundo período 6832
ou seja mais 8,3%

II — Lisboa

Períodos	Casamentos	Média anual	Nupcialidade % de habitantes	Médias %
1901 a 1905	11 135	2227	5,84	5,625
1906 a 1910	11 121	2224	5,41	
1911 a 1915	16 276	3255	7,17	
1916 a 1920	18 692	3738	7,66	7,806
1921 a 1925	22 200	4440	8,59	

Média anual nos dois primeiros períodos 2225

Média anual nos três últimos períodos 3811

Aumento médio — Percentagem 71%

III — Lisboa

Períodos	Prédios construídos	Média anual	Prédios ampliados	Média anual	Habitações e moradias de uns e de outros	Média anual
1901 a 1905	1276	255	—	—	—	—
1906 a 1910	1600	320	591	118	—	1875
1911 a 1915	1422	284	581	116	8437 (a)	1687
1916 a 1920	975	195	314	62	5370	1074
1921 a 1925	987(b)	197	263	87	2535 (b)	507

(a) Sabe-se que o número de moradias ou habitações foi de 6750 nos quatro anos que vão de 1912 a 1915. Obtém-se 8437, juntando àquele número a média anual de 1687 atribuída a 1911.

(b) Sabe-se que de 1923 a 1925 o número de prédios foi de 593 e o de moradias novas ou ampliadas de 1521, com a média anual de 507. Completou-se pelo mesmo processo o período: juntando o equivalente a 1921 e 1922, obtém-se respectivamente 987 e 2535.

IV — Lisboa

Períodos	Prédios construídos	Moradias por prédio	Número de moradias	Média por ano
1901 a 1910	2876	5,86 (a)	16 853	1685
1911 a 1915	1422	5,86	8 437	1687
1916 a 1920	975	5,5	5 370	1074
1923 a 1925	593	2,56	1 521	507

(a) É a média do período seguinte que se aproveita por nenhuma outra se conhecer.

Dos números que aí ficam deduz-se:

Lisboa está-se desenvolvendo exclusivamente à custa do urbanismo, não bastando já os seus nascimentos para compensar as perdas com os óbitos.

De 1912 a 1925 Lisboa desenvolveu-se mais lentamente que no período anterior; o número que traduz o crescimento médio anual de indivíduos que o urbanismo lhe fornece subiu, e estes traduzem uma maior necessidade de casas para habitação do que os provenientes do movimento fisiológico.

A necessidade de habitações não está estritamente relacionada com o número de casamentos, que traduzem outras tantas novas famílias e a exigência de normalmente outros tantos lares.

Os casamentos cujo número se manteve estável nos dois primeiros períodos, de 1901 a 1911, aumentam nos quinze anos seguintes de modo a fazerem passar a respectiva média de 2225 para 3811 e a nupcialidade de 5,7 para 7,8 por mil habitantes.

O período de mais intensa construção em Lisboa é o de 1906 a 1910, decrescendo em cada um dos quinquênios seguintes os prédios construídos, os prédios ampliados e, o que é mais importante, o número de habitações ou moradias por cada prédio. De 5,86 habitações por prédio, passou-se para 5,5 e daí para 2,5 no período de 1923 a 1925.

Podemos fazer ideia da crise de habitação em Lisboa pelos seguintes cálculos:

I) Supor que a arrumação dos indivíduos não dependia da constituição de novas famílias e que se mantinha em rigorosa proporção a aglomeração populacional nas habitações. Hipótese impossível mas que já acusava um *deficit* de 3668 habitações ao findar de 1925. Com efeito, os 79 351 indivíduos que acresceram à população de Lisboa de 1901 a 1911 tinham ao seu dispor, no fim desse período, 16 853 novas habitações, como proporcionalmente deviam ter 20 000 os 94 000 indivíduos com que a mesma cidade estava enriquecida em 1925. Ora de 1912 a 1925 só se construíram 16 342, o que dá o *deficit* acima.

II) Relacionando porém as construções com a constituição de novas famílias pelo casamento podem obter-se resultados de muito maior valor. Os 22 000 pares de casados, que se tinham consorciado de 1901 a 1911, tiveram ao seu dispor para a sua instalação as 16 853 novas habitações construídas no mesmo período. Uma operação fácil mostra que 75 por cento das novas famílias poderiam aí instalar-se. Os outros 25 por cento são os que casam para irem viver fora, os que ficam em casa dos parentes, os que continuam vivendo em casas que já tinham. Na mesma proporção os 57 000 pares de consorciados entre 1912 e 1925 deviam ter livres para habitação 42 876 moradias. Já se viu que apenas foram construídas 16 342, faltando portanto nessa época 26 534 novas habitações. As que se construíram representam apenas 28 por cento dos casamentos, e nada poderia exprimir com mais relevo as dificuldades que têm em obter alojamento as novas famílias constituídas.

III) Se partíssemos da actividade construtora no período de 1906 a 1910, em que as construções foram mais numerosas, e tomássemos em linha de conta a percentagem de aumento nos casamentos, e ainda que deduzamos as 2000 habitações em que é costume avaliar os prédios vagos em Lisboa naquela época, chegaríamos ainda a um número mais elevado. Bastava que se construísse desde 1911 como nos cinco anos anteriores para que ao findar de 1925 houvesse em Lisboa mais 28 125 (=1875 x 15) habitações. Já se viu porém que apenas se construíram 16 342, a que devem abater-se ainda para maior rigor, as habitações correspondentes a 100 prédios começados no mesmo período e não concluídos, que à média de 1916-1925 — 5,19 por prédio — fazem diminuir em 519 aquele número. Só este cálculo nos dava um *deficit* de 12 302 habitações.

Vê-se porém que, para que em 1925 a população lisboeta encontrasse as mesmas facilidades de instalação, considerando apenas o número de casamentos, não é com 28 125 habitações que havemos de comparar as construídas, mas com aquele aumentado de 71 por cento (a mesma percentagem do aumento de casamentos), ou seja:

$$28\ 125 + \frac{71}{100} \times 28\ 125 = 48\ 093$$

$$48\ 093 - (16\ 342 - 519) = 32\ 270$$

$$32\ 270 - 2000 = 30\ 270$$

Quer dizer: são 25 000 a 30 000 habitações as que deviam faltar à população de Lisboa nos fins de 1925 para que tivesse aproximadamente as mesmas facilidades e largueza de instalação que tinha no período de 1901 a 1910, ou sejam, a uma média de 5,86 habitações por prédio, uns 4500 a 5000 prédios.

Esta falta levou às instalações provisórias que se multiplicam nos arredores da capital, à habitação nos concelhos próximos de pessoas que ficam oneradas diariamente com transportes caros, à promiscuidade dalgumas dezenas de milhares de famílias, com todos os perigos de ordem física e moral que daqui pode resultar.

Tal é a situação em Lisboa; no resto do País, tendo as mesmas causas produzido os mesmos efeitos, a situação deve ser, com pequenas diferenças, a mesma também. Cada hora que passa agrava-se a crise, visto que a população continua a aumentar e continua também a não se construir.

IV) Nota-se que, onde a liberdade actua, há exigências de rendas que não são actualização da antiga renda, segundo o câmbio, mas o equivalente à sua multiplicação por um factor muito mais elevado. Dá-se do facto a explicação seguinte:

Calcula-se que o custo da construção, em ouro, deve ter tido um aumento de 60 a 75 por cento, o que equivale a elevar 1, preço de 1914, a 1,60 ou 1,75. A multiplicação destes preços-ouro sobre elevados por 21, depreciação cambial, e depois por 2, relação entre as taxas de juro 10 por cento e 5 por cento ($\frac{10}{5}=2$), correntes a primeira hoje e a segunda antes da guerra, dá-nos efectivamente 65 a 75.

$$\left(1 + \frac{60}{100}\right) \times 21 \times 2 = 67,2; \left(1 + \frac{75}{100}\right) \times 21 \times 2 = 73,5$$

Por uma lei económica muito conhecida, embora as casas a arrendar tenham tido custos diferentes de produção, as suas rendas tendem a igualar-se na mais alta renda dos prédios que se tornarem necessários. Parece no entanto que não é resolver o problema construir casas que só podem ser arrendadas por alugueres iguais a 70 vezes o que dantes se pagava, e atrairiam para as mesmas alturas as dos antigos prédios. Quer dizer que nas condições actuais, devendo pôr-se de lado por impossível qualquer excesso de prédios construídos diminuindo as rendas, a liberdade contratual, ainda quando bastasse a promover uma actividade de construções bastante a satisfazer todas as necessidades, não traria consigo uma solução satisfatória do problema. Há que operar conjuntamente sobre o custo das construções.

Da fórmula apresentada há dois elementos susceptíveis de se modificarem — a taxa de juro e o custo.

Não é optimismo exagerado esperar que a regularização das contas públicas e a diminuição da procura de capitais particulares por dívida flutuante, acompanhadas da resolução da crise

económica que atravessamos, reconduza a taxa de juro a níveis mais baixos. A redução da taxa de 10 a 7,5 por cento, por exemplo, logo teria por efeito baixar de 25 por cento as exigências do capital gasto nas construções e por consequência a importância das rendas.

Não parece difícil por outro lado que a introdução de novos processos técnicos na construção em série de prédios do mesmo tipo, a escolha de modelos que tornem extensivas a um maior número de habitações um certo número de despesas comuns, não parece difícil, dizíamos, que tudo isto traga um abatimento de mais 15 ou 20 por cento.

E maior economia se afigura ainda possível quando se pensa que, tratando-se de verdadeira obra nacional e em grande parte para benefício da classe operária, seria natural um entendimento com a construção civil que fornecesse, sem aumento de salários, por exemplo, mais uma hora de trabalho por dia.

Ainda se fica longe do que seria a simples actualização dos alugueres em virtude da depreciação da moeda. Mas pareceu à comissão que era precisamente neste ponto e nestes termos que se justificava o auxílio do Estado às entidades construtoras de novos prédios.

O Estado tomaria sobre si ou o excesso da renda além de certos limites ou os encargos do capital acima de certa taxa ou remuneração que razoavelmente se pode exigir do usuário do rédio pela renda, e isentaria, além disso, de impostos, durante um período razoável, os prédios construídos. Da combinação destes elementos podem esperar-se os resultados seguintes:

Disse-se acima que as rendas de prédios construídos de novo se encontram, em relação às de 1914, multiplicadas pelo factor 70 a 75; seja em média 72:

As rendas são pois 7200 %
das rendas antigas.

- 1.º O abatimento de 15 por cento no custo da construção traduz-se em abatimento de renda de 540 %
- 2.º A isenção de impostos — 18 por cento de 90 por cento das rendas são 16,2 por cento das mesmas

INÉDITOS E DISPERSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

rendas, e 16,2 por cento da renda actualizada	
traduzem uma diminuição de mais	1166 %
3.º Baixando para metade a taxa do juro do capital	
da construção suportada pelo inquilino, temos um	
abatimento de	3600 %
.....	5306 %
	<u>1894 %</u>

ou as rendas dos prédios construídos de novo iguais a 19 vezes as rendas de 1914 para prédios da mesma categoria.

Repetimos: há absoluta necessidade de que a construção retome uma actividade tal que compense o *deficit* de casas actualmente existente e acompanhe as exigências do desenvolvimento da população. Não compete ao Estado (nem convém) tomar sobre si esta empresa, que a capitalização particular desempenha satisfatoriamente em condições normais.

Para que esta retome o gosto da construção é não só preciso que vá nisso o seu interesse, como que se lhe dêem todas as garantias de que esse interesse será respeitado, o que importa o restabelecimento daquelas condições de liberdade, respeito e segurança, sem as quais a actividade individual não procurará uma tal colocação para as suas economias. As condições económicas gerais e de um modo geral a condição dos inquilinos não suportariam ao menos num período de alguns anos a exigência duma renda equivalente à remuneração do capital empregado na construção. Por isso se espera do Estado que prepare o regresso às condições normais sob o ponto de vista jurídico, e que por meio de auxílio monetário e isenção de impostos e outras facilidades consiga fomentar a actividade anormal de construção que durante alguns anos se fez mister, sem desmedida elevação das rendas.

Parece não precisar de razão justificativa que os auxílios prestados se destinem a casas para operários e para as classes médias, e que entre todos sejam os funcionários públicos os preferidos, visto como têm sido os mais sacrificados com a desvalorização monetária e com a actual crise. O peso que no orçamento doméstico representa a habitação leva o Estado a ter um interesse especial na forma como o problema será resolvido para

os seus servidores, dando como certo que um agravamento das condições de vida recairá, por novos aumentos, nas despesas públicas.

V) Não pode o Estado na actual situação financeira com novos encargos destinados a resolver a crise de habitação, a acrescentar aos prejuízos que têm advindo da fixidez das rendas, através da contribuição predial. Mas pareceu à comissão que a necessidade extrema de uma intervenção eficaz e a solidariedade do interesse de todos os cidadãos em que se resolva este problema justificariam plenamente que parte do que vai ser pelo projecto exigido a uns se destinasse a este fim, de que seguramente aproveitarão todos.

Conta a comissão que o projecto traga alguns milhares de contos de receita para o Estado, dos quais apenas uns 13 500 contos anuais seriam destinados à crise da habitação.

Não se pode calcular, nem mesmo aproximadamente, quanto advirá do aumento permitido nas rendas dos prédios inscritos nas matrizes depois de 1914, nem da liberdade da fixação de renda nos casos em que se concede, nem das avaliações dos estabelecimentos comerciais nos casos de trespasse, nem dos muitos prédios actualmente desocupados e improdutivos e que se prevê passarão a ser alugados e a produzir colecta. Para nada disto temos estatísticas que possam orientar qualquer cálculo.

Jogando com os números que as estatísticas nos fornecem relativamente aos rendimentos colectáveis de 1914, e supondo que se mantém inalterável a relação entre o inquilinato de habitação e o inquilinato comercial e industrial, respectivamente 55 e 45 por cento em 1910, pode determinar-se que, com a aplicação dos novos factores do projecto, a importância das rendas atribuídas aos prédios será de mais de 400 000 contos e, feita a dedução para reparações, deve o rendimento colectável orçar por cerca de 290 000 ou um aumento de 100 000 a 120 000 contos sobre o actualmente tributado. Os 10 por cento de impostos sobre este aumento darão logo mais 10 000 a 12 000 contos na contribuição predial, a que devem acrescentar-se mais uns 3500 contos do adicional para a instrução primária.

A doutrina do projecto não pode deixar de produzir também um aumento de alguns milhares de contos na contribuição

de registo por título gratuito e ainda na contribuição por título oneroso.

E mesmo desprezando tudo o que o Estado possa obter e lhe há-de fatalmente vir do imposto do selo ou do imposto pessoal, por virtude do aumento do rendimento colectável da propriedade urbana, vê-se que há um aumento de receita muito superior aos 13 500 contos que o projecto destina à criação de habitação. Quis-se ser prudente e pessimista e não levar à conta do Estado encargo que não fosse certamente excedido em muito pelo aumento das receitas públicas. Aí fica, ao que nos parece, a demonstração.

Com os 13 500 contos inscritos no orçamento e 1500 contos que no mínimo se hão-de receber dos municípios de Lisboa e Porto, mais que todos interessados nas construções e certamente mais que nenhuns beneficiados com elas, obtêm-se 15 000 contos, que não são muito para as necessidades, mas que, se fossem todos aplicados a garantir metade do juro de 10 por cento dos capitais empregados em novas construções, dariam para 300 000 contos, o que é alguma cousa.

Se porventura os capitais particulares — nacionais ou estrangeiros — não acorrem à construção, terá o fundo criado pelo projecto de adiantá-los e conceder créditos hipotecários para o mesmo fim; mas é evidente que o sacrifício que se impõe ao Estado será tanto mais fecundo quanto mais esta forma se subordinar à primeira, alargando-se, em detrimento dos créditos directos, a simples garantia de juro.

VI) Também se não estranhará que algumas medidas apareçam no projecto, tendentes a garantir o mais possível, sem vexames para ninguém, a correspondência entre a matriz e as rendas efectivamente arrecadadas pelos proprietários dos prédios. As muitas situações de facto, estranhas ao direito, a que já se fez referência, trazem desconhecidos do fisco muitos milhares de contos que deviam ser tributados. Onde mesmo a renda fixada livremente tem a protecção da lei, não é raro que da matriz conste um rendimento colectável que se lhe não parece. A obrigação imposta aos proprietários pelos decretos n.º 9040, artigo 39.º, e n.º 10 691, artigo 1.º, e que se mantém agora em pleno vigor, parece não ter tido regular execução e não é conveniente depositar nela grandes esperanças.

A redução a escrito de todos os contratos com a intervenção dos notários, por seu lado obrigados a enviar para a Repartição de Finanças nota das rendas neles atribuídas aos prédios, sendo muito mais eficaz, facilitaria esse trabalho indispensável da revisão matrerial. Não só se actualizava a matriz quanto aos prédios arrendados, mas ainda se tornava mais fácil, por comparação com estes, a estimativa do rendimento colectável para os que são habitados pelos seus proprietários. A todos o Estado tem até hoje *assistido*, não permitindo a elevação das rendas e não actualizando por isso o rendimento dos prédios, ainda quando não arrendados.

•
• •

Para terminar estas considerações acerca da contribuição predial urbana, apenas duas palavras sobre traspases, que esclarecem algumas disposições do projecto.

Apesar da proibição legal, o traspasse das casas de habitação por quantia relativamente avultada é corrente: a mesma lei que o proibia, pela restrição na elevação das rendas o favorecia também.

A falta de casas para alugar criou, além da renda, um valor especial para a *chave*, valor tanto maior quanto maior fosse também a diferença entre as rendas actualizadas e as que o arrendatário ficava tendo o direito de pagar no prédio em questão. Por outras palavras: o traspasse representa na sua quase totalidade a capitalização da diferença entre a renda legal dos prédios antigos e a renda livre dos outros prédios. Essa diferença é paga pelos novos inquilinos, correspondendo a uma renda mais elevada de facto, e paga de maneira muito mais onerosa; mas o Estado nada lucra.

A sua impotência para resolver este problema indica que nada se deve esperar da proibição legal do traspasse, mas tudo da modificação das condições em que é possível a sua exigência: activação das construções por um lado, por outro consentimento na mais forte actualização das rendas dos prédios em que isso se pode desde já permitir, sem ferir qualquer direito ou interesse atendível do inquilino.

Ao mesmo tempo que faltam casas, há casas devolutas à espera deste negócio, umas vezes por culpa dos proprietários, outras por culpa dos inquilinos; seriam outras tantas casas que viriam, por um meio simples, facilitar a resolução da crise, sem prejuízo para ninguém. Com o aumento de renda também o Estado passaria a receber o que neste momento inteiramente lhe escapa.

Os prejuízos são ainda maiores nos traspases dos estabelecimentos comerciais, apesar de serem sujeitos ao pagamento de contribuição de registo, incidindo num mínimo de dez vezes a renda (lei n.º 1668 e decreto n.º 11 440). Não se podem obter dados estatísticos para o comprovar, mas os meios para iludir as disposições da lei foram tão prontamente inventados que a inutilizaram, e são tão conhecidos que não vale a pena fazer-lhes referência. A intenção do decreto regulamentar que fechou a porta a certos abusos criou, pelo que resulta das suas disposições, violências e injustiças.

Há que ver no traspasse o valor da clientela, o valor do local que vai aumentando com o progresso económico (e em outros casos diminui), a capitalização da diferença, como no inquilinato de habitação, entre as rendas que o senhorio é obrigado a receber e as que seriam pagas sem as restrições legais. Não fez qualquer distinção o legislador português para atribuir, a nosso ver indevidamente, ao inquilino comercial a importância do traspasse em que o Estado pretende participar pelo imposto. Mas é evidente que, distinguindo os três elementos acima indicados, resulta que uma parte pertence ao inquilino, e pode ou não ser tributada — o valor da clientela; outra, o valor do local, pertence ao proprietário, mas as diferenças ou a maior valia de período para período, visto serem devidas ao progresso social, e portanto a uma espécie de colaboração da sociedade que o Estado representa, pode ser fortemente tributada pelo mesmo Estado; a última, a capitalização da diferença de renda, não pode deixar de pertencer ao proprietário.

Ora não há, quanto a esta, razão alguma para que se inclua e exija no traspasse, dificultando o estabelecimento de novas actividades económicas, sendo mais favorável para o inquilino a au-

mento da renda que lhe corresponde. Por isso se seguiu no projecto a doutrina de mandar avaliar o prédio traspasado quando do traspasse. Só em face da avaliação que dará a nova renda a pagar é que os interessados podem fixar a importância do traspasse, que hão-de tomar como despesa de estabelecimento.

Parece conveniente não sobrecarregar o traspasse com um imposto. O pouco que daqui tem vindo ao Estado vai ser substituído pelas somas que lhe há-de render a mais a contribuição predial urbana pelo aumento da renda, enquanto não vai mesmo buscar parte das maiores valias que se vão manifestando, o que só poderá fazer quando for restabelecida a liberdade contratual. Com fixações artificiosas das rendas, e as alterações provocadas pela desvalorização monetária, não seria de aconselhar aquela nova tributação: seria impossível definir e precisar a respectiva matéria colectável.



Divide-se o projecto apresentado em duas partes: uma propriamente sobre a contribuição predial urbana e outra sobre o fundo nacional de construções e rendas económicas. Embora sob o ponto de vista técnico este se pudesse separar da primeira parte, quis-se manter a sua união para significar a solidariedade de princípios que se encontram na base de todo o projecto e a razão de ser dos sacrifícios que se impõem ao Estado para remediar uma situação em que tem as suas responsabilidades.

Já se significou a antipatia da comissão pelos fundos especiais; mas não sendo de esperar que o Estado ganhe num momento a confiança que tem levado anos a alienar, não houve remédio senão entregar o serviço de administração a uma entidade estranha, que terá mais liberdade de acção e mais rapidez nas suas resoluções. Ainda assim fugiu-se o mais possível a consignação de receitas que obrigasse a trabalhosas liquidações; e, como demais se trata de serviço temporário, não cremos que o funcionamento deste fundo levante dificuldades à reorganização das finanças públicas.

c) Imposto profissional

Têm estado os funcionários públicos em certos casos, os empregados por conta de outrem no comércio, na indústria e na agricultura e os indivíduos que exercem profissões liberais sujeitos à contribuição industrial, mas a sua liquidação e cobrança teve de ser adaptada às modalidades que nestes contribuintes revestem os rendimentos e que de facto fazem do imposto que pagam um imposto diferente daquela contribuição. A forma especial por que ali se manifesta a matéria colectável, a sua menor solidez nalguns casos, a sua variabilidade noutros, têm obrigado ao estabelecimento de taxas, isenção de rendimentos mínimos, isenção de adicionais, taxas progressivas umas vezes, taxas fixas outras, de tal modo que a tributação do funcionalismo público, empregados e profissões liberais, por um lado, e do comércio e indústria, propriamente ditos, por outro, de facto não se parecem.

Achou-se conveniente a criação de um imposto novo para os contribuintes de que aqui se trata, porque ficava mais desembaraçado o caminho para a reforma que a comissão entendeu que devia introduzir na contribuição industrial, porque se aproximava esta mais das actividades económicas a que melhor cabe o nome de indústria, e porque finalmente se faria desaparecer a anomalia de os funcionários públicos estarem sujeitos por proventos que lhes vêm do seu cargo, conforme os casos, a imposto de rendimento e a contribuição industrial, o que parece injustificado. Além disso, desde que se criou em 1922 o imposto pessoal de rendimento como coroa e sistematizador dos diferentes impostos reais, impunham a clareza e a lógica que desaparecesse o imposto de rendimento com a incidência limitada que ficou tendo. Ao imposto de rendimento dos funcionários públicos e à contribuição industrial paga por estes, pelos empregados por conta de outrem e pelas profissões liberais substituiu por isso a comissão um imposto único, que se denominará «imposto profissional».

Na parte que respeita aos funcionários públicos voltou-se aos princípios da lei n.º 1368 e decreto regulamentar de 27 de Janeiro de 1923, que o despacho ministerial de 8 de Fevereiro suspendeu.

Sem desconhecer o peso das razões que levaram a esta suspensão, deve dizer-se que urge, a bem da justiça e dos interesses do Estado, remodelar a forma de tributação a que aqueles estão sujeitos, ainda que para tanto se haja de proceder desde já à reforma dos vencimentos que a política de estabilização monetária do Governo torna por outro lado possível.

A progressividade do imposto de rendimento que aliás recai apenas sobre os ordenados-base, ficando integralmente isentas as melhorias; a forma como estas foram determinadas, estabelecendo as maiores desigualdades entre funcionários da mesma categoria e favorecendo geralmente, em detrimento dos mais categorizados, os funcionários inferiores; a desproporção das actualizações, algumas das quais excedem em muito a desvalorização da moeda e outras não a compensam sequer; a constituição heterogénea e extraordinariamente variável dos proventos que, conforme os lugares e os serviços, percebem os funcionários — tudo isso torna impossível a realização de uma elementar justiça entre os contribuintes desta classe com a forma de tributação actual e lesa o Estado alguns milhares de contos cada ano.

Sendo o imposto criado semelhante a todos os outros impostos reais, convinha estabelecer uma taxa única, o que se faz, com a única excepção da que incide sobre emolumentos que são pagos pelos particulares e para os quais se fixou uma taxa mais elevada, igual porém à que é já liquidada hoje.

Convinha, além disso, sujeitar ao imposto, embora se calculasse este por uma taxa módica, por causa da modicidade de retribuição dos cargos públicos, *todos os* proventos que do desempenho do cargo resultam para os funcionários, princípio a que se introduziram umas poucas excepções, em que pareceu injustificável diminuir pelo imposto as importâncias atribuídas pelo Estado.

A adopção duma taxa única para desconto nas folhas e a tributação de todos os proventos, ainda os mais modestos, facilita extraordinariamente a liquidação, evita a obrigação de declaração do contribuinte, estabelece a igualdade de tributação por mais desiguais que sejam as formas por que o exercício do cargo é retribuído. É mesmo de aconselhar que não sejam aqui introduzidas quaisquer isenções, convindo muito mais que o Estado

atenda à obrigação do imposto na fixação dos pequenos ordenados que pareçam inferiores ao mínimo de existência.

Tributando-se *todos* os proventos, também se quiseram tributar *todos* os funcionários, não encontrando a comissão justificação suficiente para classes privilegiadas no funcionalismo público, por mais altas e necessárias que sejam as respectivas funções.

Sujeitam-se também ao imposto profissional os empregados por conta de outrem no comércio, na indústria e na agricultura, alargando-se a incidência do imposto a somas que não há razão para não tributar e devem trazer aos cofres públicos uma receita importante.

São as gratificações, participações e lucros e percentagens distribuídas pelos empregados, pelos gerentes e conselheiros fiscais das sociedades anónimas e se tributam em obediência ao mesmo princípio por que se orientou a comissão ao tributar a totalidade dos proventos recebidos pelos funcionários públicos.

A falta de solidez e regularidade dos ordenados dos empregados particulares e a falta de aposentação ou reforma que estes só podem substituir por um seguro caro aconselhavam a favorecerem nas taxas e a isentar mesmo totalmente os que apenas ganham para se sustentar.

Por isso, contrariamente ao que se fez com relação aos funcionários públicos estabeleceu-se um mínimo de existência isento de imposto, apesar de o sabermos sujeito a abusos e a fraudes.

Em condições económicas normais talvez pudessem tributar-se os pequenos ordenados; com a crise que atravessam a indústria e o comércio, fazê-lo podia ter o inconveniente de se agravar a situação precária em que muitos vivem, impossibilitados de repercutir sobre os patrões o imposto que se lhes lançasse, sendo certo que muitos desses também já não podem ser mais onerados.

Para evitar dificuldades de interpretação enumeram-se numa tabela as profissões liberais para efeitos tributários, a que se juntaram outras que também se sujeitam ao imposto profes-

sional. A não se exigir a declaração de lucros de que a comissão se afastou quanto pôde em todos os impostos reais, e essa mesmo assim muito falível, é escusado esperar grande justiça na distribuição do imposto nesta parte. Por isso temperaram-se as taxas fixas que se julgaram razoáveis com a importância das terras em que algumas profissões são exercidas e confiou-se a um grémio a sua repartição equitativa; favoreceram-se os que começam a exercer a profissão e merecem ser aliviados nos seus começos de vida, e nada mais se pôde fazer.

Para evitar dificuldades e complicações na liquidação preferiu-se incorporar nas taxas todos os adicionais que actualmente as sobrecarregam.

Com o imposto profissional, como aqui se regula, e especialmente com o sacrifício que se pede aos funcionários públicos, espera a comissão obter um aumento de receita de 18 000 a 20 000 contos. É a contribuição que se exige do funcionalismo para o equilíbrio financeiro, de que certamente ele é o primeiro a beneficiar.

d) Contribuição industrial e imposto sobre o valor das transacções

Pode dizer-se que as maiores dificuldades provieram à comissão do estudo da contribuição industrial e do imposto sobre o valor das transacções, e menos que em qualquer outro ponto o seu trabalho se pode considerar aqui definitivo. Entendemos que, embora o Governo aprove o projecto que se apresenta, tem de ser retomado este estudo e procurados novos elementos de informação, que nos faltaram completamente.

Já noutro lugar se disse que se não conhecem as condições nem o valor da produção industrial portuguesa e que nos é desconhecido o valor das transacções mercantis: há assim o legítimo receio, porque há toda a probabilidade, de o imposto se transformar numa tributação a palpite. Ora, ainda que se não deva esperar a perfeição tributária quando se pretendem atingir os lucros do comércio e da indústria, também se não deve supor que o sistema adoptado não comporta grandes aperfeiçoamentos.

Criou a lei n.º 1368 duas espécies de impostos a cargo do comércio e da indústria: um de carácter indirecto — o imposto sobre o valor das transacções, e outro num imposto directo — a contribuição industrial, ainda desdobrada em taxa anual, lançada por indicadores, e em taxa complementar, pretendendo-se com ambas atingir os lucros, determinados em geral pelo volume das transacções. A ligação entre os dois impostos dimana da identidade da massa contribuinte e da forma por que são calculados os lucros presumíveis. É por este motivo que aqui se estudam conjuntamente e aparecem sempre ligados em projectos anteriores.

Dividiu-se muito a comissão a este respeito, distribuindo-se as simpatias por um ou outro dos três projectos que lhe foram presentes e sobre os quais se veio afinal a fazer a discussão.

Apresentou o Sr. Belchior de Figueiredo um projecto seu; o Sr. Pestana da Silva, representante das associações económicas do Norte, duas séries de teses ou bases sobre os dois impostos, e o Sr. Eduardo Rodrigues, pela Associação Comercial dos Lojistas, o parecer daquela colectividade sobre a reforma da contribuição industrial. Juntam-se a este relatório esses documentos para que melhor se possa apreciar a ordem de ideias neles defendida (documentação I, J, K e L).

O projecto do Sr. Belchior de Figueiredo pode reduzir-se aos seguintes pontos fundamentais:

a) Elevação ao dobro do imposto sobre o valor das transacções;

b) Aplicação do aumento de receita assim obtido a compensar a abolição:

1) Da contribuição industrial (taxa anual e taxa complementar);

2) Do imposto pessoal do rendimento;

3) Do imposto sobre a aplicação de capitais, secção B, na parte que respeita aos lucros do comércio e da indústria, distribuídos pelos sócios das sociedades anónimas, por cotas e comanditas;

4) Das taxas do imposto de trânsito e dalguns outros impostos e taxas de menor importância, como o imposto sobre os

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

objectos artísticos, as taxas de inspecção criadas pelo artigo 2.º, alínea *a*), da lei de 12 de Junho de 1901 e as taxas do imposto do selo sobre anúncios e cartazes afixados ou expostos em qualquer lugar, e sobre recibos nas facturas comerciais.

Acerca da parte administrativa do imposto sobre o valor das transacções devem notar-se ainda, porque são essenciais, dois pontos: o alargamento do sistema das avenças e a publicidade destas para fiscalização, por parte do público, do serviço feito nas repartições de finanças.

A economia do projecto deduz-se dos elementos seguintes, determinados em contos para 1925-1926:

Imposto de transacções	81 200	
Adicional de 40 por cento	73 080	154 280

Contribuição industrial:

Taxa anual	14 845
Taxa complementar	50 827

(Não está incluída a parte paga por meio de guia e de estampilhas pelos funcionários públicos.)

Adicional de 40 por cento	26 200	
Adicional para instrução primária	20 992	112 864

Imposto sobre o valor das transacções		
(secção B, artigo 35.º, n.º 1.º, 2.º e 3.º da lei n.º 1368) — cálculo aproximado ..		
		12 000
Imposto pessoal de rendimento		4553
Imposto do selo (parte de que se propõe a abolição)		547
Imposto de assistência sobre as contas de hotéis, entrada nos teatros, etc.		1466
Taxas de inspecção (lei de 1901 citada)		—
Imposto de turismo (tabela B, anexa ao decreto n.º 10 176)		5335
<i>Total em contos</i>		<u>291 045</u>

INÉDITOS E DISPERSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

Duplicação das taxas do imposto:

Sobre o valor das transacções	160 000	
Elevação a 100 por cento do adicional		
de 90 por cento	<u>160 000</u>	<u>320 000</u>

Comparando os dois totais verifica-se um aumento de receita para o Estado de 30 000 contos aproximadamente.

Ao mesmo tempo reservando da receita da verba principal 7,5 por cento, 15 por cento e 7,5 por cento, respectivamente, para o fundo de viação e turismo, para a instrução primária e para a assistência, receberiam estes serviços, em contos:

Fundo de viação e turismo	12 000	
Fundo de instrução primária	24 000	
Assistência pública	<u>12 000</u>	<u>48 000</u>

É altamente sugestivo este projecto menos pelo aumento de receita que promete, aliás nada para desprezar no actual momento, do que pela real simplificação que traria ao nosso regime tributário. O comércio e a indústria viam desaparecer uma multiplicidade de taxas e impostos que os embaraçam e de que o Estado não tira apreciável receita, ao mesmo tempo que as suas relações com o fisco reduziam à liquidação do imposto de transacções, devendo ter paralelamente uma grande redução, a 1/3, ou menos, o trabalho que neste domínio compete às repartições de finanças.

Via-lhe o autor do projecto ainda outra vantagem: a de no actual momento, em que a indústria e o comércio se debatem com uma grave crise, não se lhe tributarem os lucros porventura inexistentes, buscando o Estado garantir-se pela tributação indirecta, com uma base mais larga que a directa, uma repercussão fácil e por consequência uma maior solidez de rendimento com menor sacrifício dos contribuintes.

Não se faz mister encarecer a importância destas razões.

Nas bases do vogal Sr. Pestana da Silva a solução do problema é procurada num sentido diametralmente oposto.

Considera-se o imposto sobre o valor das transacções como um péssimo imposto de consumo, mas consideram-se as transacções como um óptimo indicador de lucros a tributar, melhor indicador sobretudo que os do regulamento de 1896 e mais fácil de conseguir com exactidão que a declaração de lucros da parte do comerciante ou industrial. Sendo assim, o seu rendimento deve ir sendo incorporado na contribuição industrial, mas deve manter-se quase com carácter estatístico o imposto de transacções; desde que sejam pequenas as taxas, obtêm-se valores mais aproximados da realidade (muito maiores sem dúvida do que os que actualmente lhe servem de base) e com estes se lançará com mais justiça o imposto sobre os lucros.

O problema realmente difícil da determinação dos coeficientes a aplicar às transacções para achar os lucros presumíveis do contribuinte pode ser muito facilitado pela experiência das sociedades anónimas, para as quais se conhecem os lucros exactos pela escrita e com exactidão também o montante das transacções e facilmente portanto a relação em que se encontram com aqueles.

Parece que os comerciantes e os industriais têm gozado de uma tributação baixa relativamente a outras actividades económicas, tanto quanto se pode ajuizar da riqueza criada pelo comércio e pela indústria e das fortunas particulares formadas à sua sombra. Há apenas um grupo de contribuintes cuja tributação se aproxima com mais rigor do que devem justamente pagar, porque o Estado lhes conhece os lucros: são as sociedades anónimas, e por isso convém favorecer a sua formação, podendo ir-se até a uma taxa menor para os contribuintes que, à semelhança daquelas, permitam a verificação directa dos seus lucros.

Praticamente e para que o Estado não sofresse desde já prejuízo com a reforma, propunha-se uma taxa de 0,10 por cento para o imposto de transacções e lançava-se, como adicional à contribuição industrial, a diferença entre o produto daquela taxa e o montante da actual receita pela média dos últimos três anos.

A Associação Comercial dos Lojistas, na exposição que nos foi apresentada pelo seu presidente e vogal da comissão, Sr. Eduardo Rodrigues, manifestou a sua simpatia pelo regresso aos princípios

INÉDITOS E DISPERSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

do regulamento de 1986 — actualizando-se as taxas e os indicadores e aproveitando-se para a repartição do imposto os grémios, expurgados dos defeitos que os corroeram e os desacreditaram e reorganizados com uma larga intervenção dos organismos económicos, sem dúvida os mais competentes para aquela missão.

Até aqui as três soluções divergentes e inconciliáveis a que chegaram no seu estudo os nossos colegas. Agora, as outras ordens de considerações que se produziram no seio da comissão.

O imposto sobre o valor das transacções deu nos primeiros quatro anos da sua existência o rendimento seguinte, em contos, no continente e ilhas adjacentes:

Anos	Liquidações	Cobranças
1922-1923	30 874	30 730
1923-1924	67 153	58 106
1924-1925	90 915	70 276
1925-1926	70 913	48 215 ¹

Desde a lei n.º 1368 que sobre ele incidia um adicional de 75 por cento, elevado a 90 por cento em 1924, pela lei n.º 1668. Deve ter-se liquidado por isso em 1924-1925 quantia aproximada a 170 000 contos e em 1925-1926 uns 135 000 contos.

Se supusermos esta importância produto duma taxa média de 2 por cento, não se andará longe da verdade calculando-se em 7 500 000 contos o volume tributado das transacções. Este núme-

¹ Estes números extraídos do folheto organizado pela comissão afastam-se um pouco dos que se encontram na estatística publicada pela Direcção-Geral de Estatística. As diferenças nas liquidações poderiam explicar-se por não termos entrado aqui em linha de conta com as anulações; mas as diferenças de cobrança só podem explicar-se porque nós nos referimos a anos económicos, sendo a estatística talvez feita por gerências.

Liquidação, segundo a estatística publicada, do imposto de transacções, em contos, no continente e ilhas:

1922-1923	29 880
1923-1924	59 592
1924-1925	79 279

ro, ainda que pareça avultado, não tem relação alguma com o verdadeiro volume das transacções que se realiza no País. Basta notar que só o valor da produção de cereais, legumes, batata, vinho, azeite e cortiça foi computado em cerca de 2 500 000 contos em 1925; recorde-se que a importação para consumo atingiu em 1925 2 474 819 contos e em 1924 2 958 070 contos, e que a exportação nacional e nacionalizada subiu nos mesmos anos a 862 061 e 948 630 contos; junte-se o valor da nossa produção industrial, incluídos os transportes, e ainda que se façam grandes correcções para as transacções isentas de imposto, para os géneros e artigos directamente consumidos pelo produtor ou importados pelo consumidor e que portanto não interessam aos negócios, e ainda que fiquem de lado as operações bancárias e operações sobre títulos de crédito, a restante massa de bens não pode em geral ser objecto de menos de duas a três transacções, o que equivale a multiplicar por 2 ou 3 os valores que se acharem.

Não se aventam cálculos falíveis e aqui inúteis, visto que só se deseja fazer notar que o imposto de transacções dá um rendimento muito menor que o que dele se podia tirar, *se realmente incidisse sobre toda a matéria colectável que a lei pretende atingir.*

Não seria isto no entanto um grave inconveniente, antes talvez seja a sua maior vantagem, porque, se o imposto de 2 por cento do valor atingisse todas as transacções, incluindo todos os consumos económicos, o seu peso na economia nacional era esmagador e muito mais sensível a sua acção na alta dos preços dos produtos.

A forma porém como tem sido liquidado é que tem sido objecto das mais fundadas queixas.

Os dois métodos adoptados, a avença e a declaração conforme a uma escrita especial, deram ambos as suas provas e más.

A repartição do imposto, pelo que se sabe e se ouve aos interessados, é irregularíssima; não há justiça nem absoluta nem relativa, mesmo aquela grosseira justiça que por vezes se realiza nos maus sistemas de impostos, e deve dizer-se que de um modo geral a injustiça fere menos os grandes que os pequenos contribuintes. Por processos assaz conhecidos mas que aqui se não dizem, não vá às vezes alguém que ainda os ignore aprendê-

-los de nós, são os grandes comerciantes e industriais que conseguem ser tributados por fracção menor da respectiva matéria colectável, e são colocados, através deste benefício fiscal, em condições superiores de concorrência. Na deficiência de publicidade que tem acompanhado nas repartições de finanças o ajuste deste imposto, compreende-se que a pequena indústria e o pequeno comércio *não interessam* e não podem, porque valem pouco, fazer-se realmente *interessantes*...

Argumenta-se muitas vezes partindo-se do princípio de que o imposto sobre o valor das transacções é um imposto indirecto. Quem diz neste caso imposto indirecto diz imposto que se repercute e difunde no corpo social, de modo que o contribuinte legal apenas o adianta, e de facto o imposto vem, pela natureza das cousas e intento da lei, a ser pago totalmente pelo consumidor dos objectos tributados, todos os indivíduos afinal, e proporcionalmente ao seu consumo.

Nada há mais falível que esta suposição. Os impostos que são susceptíveis de se repercutir, repercutem-se ou não conforme as condições económicas, sobretudo conforme as possibilidades de aumento dos preços em que se incorpore o imposto. Nos momentos de crise e estagnação comercial o movimento produz-se em sentido contrário sobre si, por não poder transferi-lo para outrem. Mas, independentemente disto, a técnica administrativa dos impostos tem uma grande importância na sua maior ou menor repercutibilidade: há impostos organizados de forma, no que respeita à liquidação e arrecadação, que o repercutirem-se quase se torna fatal. Ora deve dizer-se do nosso imposto sobre o valor das transacções que, salvo alguns casos, aliás raros, da sua incidência, mais funciona como imposto directo que como indirecto, mal se distinguindo da contribuição industrial. A sua liquidação por avença, quase esquecida a taxa do imposto que incide sobre um montante de transacções fixado a palpite, o seu cálculo para todo o ano, o seu pagamento, não ajudam o contribuinte a conhecê-lo, a calculá-lo, a tomá-lo em conta na transacção e por isso geralmente o contribuinte o não recupera.

Estamos em considerar este o ponto mais vulnerável do imposto de transacções e supomos que, a não acabar totalmente, ou tem de ser muito reduzido ou se há-de encontrar o processo de o apro-

ximar o mais possível da organização e da técnica dos impostos indirectos. Este nos parece o grande problema deste imposto.

Ora supunhamos que, por condições especiais do actual momento ou por motivos que se prendem à organização do imposto, o imposto de transacções se junta à contribuição industrial, integralmente a cargo do contribuinte que o paga. No caso de o fisco conhecer com aproximação o montante de transacções e no caso de ser exacta a percentagem adoptada para o cálculo dos lucros presumíveis, a carga tributária é manifestamente excessiva.

Para a taxa média de 2 por cento do valor das transacções e o coeficiente médio — o mais vulgar — de 10 por cento no cálculo dos lucros, temos um imposto de transacções que atinge 20 por cento dos lucros (e pode ainda ser muito superior) e que junto à contribuição industrial pode subir a 40 ou 50 por cento dos mesmos lucros. Sendo muito irregular a distribuição do imposto, nada nos autoriza a supor que não haja numerosos contribuintes nesta situação. Mas seria difícil que assim o comércio e a indústria conseguissem viver.

Já ficou dito que se não sabe qual o valor da produção nacional nas diferentes indústrias e qual o valor das transacções comerciais. Igualmente se ignora qual o lucro líquido provável das actividades sujeitas a contribuição industrial. É impossível assim dizer com segurança qual a fracção dos lucros hoje absorvida por esse imposto, ainda que só ele esteja de facto a cargo do contribuinte e não o imposto de transacções. Estabeleçamos em todo o caso a comparação com o que rendia a mesma contribuição antes de se acentuar a desvalorização da moeda:

Contribuição industrial — contos

I

Anos	Cobrança
1911-1912	2506
1912-1913	2668
1913-1914	2836

II

Anos	Liquidação
1922-1923	41 355
1923-1924	73 176
1924-1925	71 065 ¹

Representam estes últimos números apenas a liquidação da verba principal, calculada à taxa de 10 por cento, mas como com o adicional para a instrução primária, o adicional de 40 por cento para melhorias de vencimentos e o de 1 por cento para o cofre dos emolumentos, a taxa é de facto 17,3 por cento, aquela importância de 74 000 000\$ encontra-se elevada a 128 000 000\$, ou seja 45 vezes a contribuição paga em 1913-1914.

Será ainda, relativamente aos lucros comerciais e industriais, modesta aquela cifra? O que se vê é que pelo menos está em muito excedida a simples actualização do antigo imposto.

Nestes termos não poderia satisfazer as necessidades do Tesouro a actualização dos valores da tabela de 1896, como também foi proposto, nem há motivo para se considerarem os seus indicadores, muitos dos quais aliás se não poderiam utilizar hoje da mesma forma, melhores ou mais seguros que o montante das transacções que hoje se aproveita.

Por outro lado o englobamento da quase totalidade do imposto de transacções na contribuição industrial afigura-se perigoso em face dos números que aí ficam, e não seria por isso de aconselhar, ao menos como operação a realizar de um passo.

Juntando-se aos 128 000 contos de contribuição industrial os 150 000 contos de imposto sobre o valor das transacções, obtêm-se uns 280 000 contos. E, comparando-se esta importância com a contribuição industrial do 1913-1914, acha-se uma carga tributária cem vezes maior; e, mesmo que àquela se some o que então se pagava de real de água (uns 1900 contos), temos ainda uma quantia sessenta vezes maior.

¹ Até Dezembro de 1926 estavam liquidadas, por conta do anos de 1925-1926, 65 505 contos.

Bem se sabe que são o mesmo comércio e indústria que a pagam, mas o que se disse já acima acerca da repercussão do imposto não indica que seja este o caminho a seguir.

Pareceria igualmente injustificado acabar com a contribuição industrial, deixando-se de tributar por ela os lucros próprios do comércio e da indústria.

Faria falta à harmonia do nosso sistema tributário um imposto directo sobre os lucros comerciais ou industriais, paralelo aos vários impostos directos reais, sobre os rendimentos da propriedade rústica, da propriedade urbana, dos capitais mutuados ou dos títulos de crédito.

Nem se afigura indispensável a existência dos lucros líquidos — ainda que normalmente os há — para que exista este imposto. Tanto pode ter a feição de uma participação do Estado nos lucros líquidos da exploração industrial, como funcionar a modo de encargo da indústria no mesmo pé das outras despesas gerais, e pago, como estas, independentemente dos lucros.

Das considerações precedentes deduz-se:

- 1) A necessidade de manter um imposto directo sobre os lucros do comércio e da indústria;
- 2) A impossibilidade para o Tesouro de se abolir pura e simplesmente o imposto de transacções;
- 3) A impossibilidade de saber-se, sem um inquérito industrial ou dados estatísticos que a comissão não pôde obter, se pode ser incorporada na contribuição industrial a totalidade do imposto de transacções;
- 4) Atendendo ao montante das transacções efectuadas e ao seu lucro provável, é possível que o comércio e a indústria em condições normais possam tomar ainda sobre si uma parte do rendimento actual do imposto de transacções;
- 5) Impõem-se novos estudos no sentido de transformar o imposto de transacções num verdadeiro imposto de consumo, libertando todos os consumos económicos e as exportações,¹ e

¹ No decreto de 15 de Setembro de 1926, que codificou conforme o texto anexo as disposições legais relativas aos impostos cedulares e ao imposto geral de rendimento em

ficando consequentemente com um rendimento menor que o que tem hoje;

6) Tendo de manter-se a sua incidência actual, é preciso poupar um novo sistema de lançamento, liquidação e cobrança que o aproxime do tipo dos impostos indirectos facilitando-lhe a repercussão;¹

7) Em qualquer caso a declaração do montante das transacções é aproveitável para a determinação dos lucros do comércio e da indústria e pode com vantagem ser mantido o respectivo imposto, ao menos com uma taxa estatística, para este efeito.

Conhecem-se agora os motivos principais por que nenhum dos projectos apresentados à comissão foi integralmente aceite por ela, e ainda as razões por que mesmo no seu pensar os projectos agora propostos à aprovação do Governo se não consideram uma solução definitiva do problema, mas uma solução provisória com aperfeiçoamentos e correcções, a bem dizer de

França, deu-se já à taxa sobre o montante de transacções um sentido e aplicação diferentes do que tem no nosso País o imposto que lhe corresponde. Só pagam aquela taxa, além dos estabelecimentos bancários, de crédito, de seguros, etc., as empresas que têm por objecto a venda a retalho dos géneros ou mercadorias, quando o volume das transacções ultrapasse 1 000 000 de francos, e excepção feita das exportações para o estrangeiro, Argélia, colónias e países sob protectorado francês. A declaração exigida nos dois primeiros meses de cada ano refere-se ao montante total dos negócios no ano precedente. As taxas são progressivas, de 1 por cento a 5 por cento, e incide sobre o imposto um adicional de 20 por cento. Apesar disso, como se vê, o imposto é extraordinariamente moderado, comparado com o nosso. Ver os artigos 23.º a 28.º do citado decreto.

Não necessita justificação que se atenda em primeiro lugar às exportações, facilitando-as e embaratecendo-as o mais possível para as desenvolver. Nesta ordem de ideias elaborou o Sr. Pestana da Silva algumas bases que não foram incorporadas no projecto, mas juntam-se como documentação a este relatório. (Documentação M.)

Era preciso também atender em futuras reduções do imposto ao imposto suplementar cobrado na alfândega, na parte em que atinge as matérias-primas importadas que não são de produção nacional.

¹ É possível que da parte que haja de ficar do imposto de transacções, por não poder ser acrescentada à contribuição industrial, se possa ainda fazer um desdobramento: imposto de consumo sobre as vendas a retalho para consumo imediato, e imposto sobre as vendas mercantis por grosso, a contado ou a prazo. Uma mais larga aplicação do imposto do selo obrigatoriamente incluído na factura (obrigatória também a base essencial do saque por letra) poderia resolver aqui o problema. Ver um pouco nesta orientação o imposto de selo no Brasil sobre as vendas mercantis, segundo o decreto n.º 16 275, de 22 de Dezembro de 1923.

detalhe, à espera de que novos elementos de estudo permitam fazer melhor.

Mantido o imposto de transacções, ou enquanto se mantém com a sua extensão e forma actual, tem de atender-se à sua defeituosa liquidação. Já ficou acima dito que atinge este imposto uma fracção apenas das transacções realizadas — e isto seria o menos — mas também que se cometem com ele as maiores injustiças e arbitrariedades. Não se diz que seja vulgar encontrar-se quem pague mais do que deve, segundo a lei; nota-se no entanto que estas desigualdades de tributação colocam em condições inferiores de luta económica os que mais contribuem para as despesas públicas, o que é grave e injusto.

Foi defendido no seio da comissão se adoptasse o princípio da repartição deste imposto por meio de grémios, e este sistema tem sem dúvida a simpatia de alguns organismos económicos. Não se sabe porém em obediência a que critério se há-de fazer a distribuição por distritos ou concelhos, pois que faltam elementos necessários de informação; e para nos guiarmos pelas importâncias actualmente liquidadas, ficaríamos apenas com correcções locais, que são já alguma cousa, mas realmente pouco. Por outro lado, se as cousas vêm a orientar-se no sentido de nas transacções interessar mais o seu montante para a determinação dos lucros e liquidação da contribuição industrial que a receita do respectivo imposto, não convirá o emprego de um método cujo resultado será fazer perder a elasticidade aos dois impostos ao mesmo tempo.

Urgia no entanto arrancar ao segredo das repartições de finanças as avenças concedidas (sendo certo que a cobrança por declaração tem trazido ao Estado avultados prejuízos, e que por ora pouco se podia esperar de um alargamento deste método);¹ por

¹ Vê-se pela estatística recentemente publicada acerca do imposto sobre o valor das transacções de 1922-1923 a 1924-1925 que a liquidação por avença se tem desenvolvido, certamente porque, em virtude de permitir uma maior liberdade de acção e menor dependência do fisco, é preferida pelo contribuinte. Em 1922-1923, o primeiro ano de execução da lei n.º 1368, as somas de imposto liquidadas pelos dois processos equivaliam-se; em 1923-1924 a declaração representava 56 por cento das avenças ou 36 por cento do total; e em 1924-1925 tinha o imposto por declaração baixado para 31 por cento do liquidado por avença, ou para 23 por cento do total.

isso se adoptou o expediente de as sujeitar à fiscalização de comissões locais de contribuintes, formadas de preferência no seio das associações de carácter económico. É de esperar que, se não a intervenção e as observações destes organismos, ao menos a publicidade que por este meio é dada às avenças, consiga corrigir as maiores desigualdades. As facilidades de que se cercou neste caso a reclamação para a 1.ª instância do contencioso ajudarão o contribuinte a defender-se de possíveis exageros.

Mantida a ligação entre o montante das transacções e a contribuição industrial, fizeram-se coincidir os períodos a que os dois impostos se referem, o que facilita o serviço e evita da parte do contribuinte novas declarações. A base ajustada (ou declarada no sistema de declaração) para o imposto de transacções fica sabendo, salvo denúncia da avença ou rectificação posterior, a base para a liquidação da contribuição industrial, nada mais se exigindo do contribuinte. Pode assim contentar-se o fisco com uma primeira declaração, tanto mais que, acabando-se com a taxa anual, não são já necessários os elementos até aqui exigidos para se liquidar.

Dá-se às avenças trato sucessivo, no caso não serem denunciadas nem pelo contribuinte nem pelo fisco, e segue-se daí que, para uma grande massa de contribuintes — uma vez conquistado o equilíbrio da sua tributação —, deixa de haver o incómodo das declarações anuais e contactos com o fisco. A avença continua com o mesmo montante e pode até ser averbada a outrem que suceda ao interessado na sua actividade comercial ou industrial. São simplificações nada para desprezar.

Não há uma rigidez absoluta na adopção da base para o cálculo da contribuição industrial; a comissão quis que se concedesse ao contribuinte — e o mesmo houve que reconhecer ao Estado em sentido oposto — o direito de demonstrar que os seus lucros foram inferiores aos presumíveis, ou que o montante de transacções que lhes serviam de base foi realmente menor que o previsto. A dificuldade da prova obrigou a constituir para este caso especial a 1.ª instância do contencioso duma forma particular, que dê ao contribuinte maiores garantias do que tem pela lei em vigor com as comissões de freguesia.

Os indicadores da taxa anual condenavam-na absolutamente. O que se escreveu acerca das matrizes prediais urbanas deixa ver que os rendimentos locativos das casas são inaproveitáveis seja para o que for. O número de pessoas empregadas no comércio ou na indústria não podia indicar nada do rendimento provável de quem as emprega, ao menos sem distinções que a lei não fez, valendo o mesmo para o legislador três guarda-livros num escritório de grande armazenista ou três caixeiros num estabelecimento de venda a retalho.¹

Acabou-se por isso com a taxa anual, devendo a taxa para o cálculo da contribuição industrial ser elevada de modo não só a englobar os adicionais actualmente existentes mas a compensar o Estado do desaparecimento daquela.

Para maior simplificação do serviço e tranquilidade do contribuinte devem liquidar-se no mesmo conhecimento, embora se descrevam separadamente, o imposto de transacções de um ano e a contribuição industrial relativa ao ano anterior, com a cobrança nos mesmos períodos, como já é lei agora (decreto n.º 12 999, de 10 de Janeiro de 1927).

Na tabela das indústrias há um certo número delas tributadas com taxas fixas, porque segundo o próprio legislador da lei n.º 1368 (artigo 16.º, § 1.º) não é possível definir-lhes o total das vendas ou apuros. Nestas condições mais valerá talvez alargar o quadro que a comissão formou com as profissões liberais e outras afins destas, estendendo a mesma forma de tributação a todas as profissões, artes ou ofícios que devessem ficar em regime de taxa fixa. Pelo mesmo motivo o imposto de transacções independentemente da contribuição industrial para estes contribuintes não tem grande justificação.

É isto o que de indispensável se nos afigura dever dizer sobre os impostos em questão.

¹ Querendo manter-se estes elementos para cálculo duma taxa anual, havia que corrigir-se no sentido duma diferenciação de funções o que está legislado a tal respeito. Foi nesta orientação que gizou o seu trabalho o vogal da comissão Sr. Frederico Teixeira. Junta-se a este relatório o seu estudo. (Documentação N.)

e) Imposto sobre a aplicação de capitais

Sabe-se que a lei n.º 1368 fundiu no chamado imposto sobre a aplicação de capitais, alargando ao mesmo tempo a sua incidência, dois impostos diferentes: a antiga décima de juros e o imposto de rendimento, classe A, sobre os rendimentos de capitais empregados em títulos de crédito, mas não conservou a distinção que a lei de 26 de Fevereiro de 1892, artigo 3.º, estabelecera ao elevar de 2 a 20 por cento a taxa a que deviam ficar sujeitos alguns rendimentos provenientes da aplicação de capitais.

Daqui resultou que a dupla tributação dos lucros das sociedades anónimas, por cotas ou em comandita, pelo novo imposto, não foi sequer atenuada como o tinha sido então a daquelas: à contribuição industrial paga pelos lucros, tomados como resultado líquido da respectiva exploração industrial ou comercial dirigida pela sociedade, acresce o imposto de 14,14 por cento no acto de distribuição dos mesmos lucros pelos sócios, considerados como simples possuidores de títulos ou capitais que dão lugar a um rendimento.

A imposição dos lucros referidos nos n.ºs 1.º a 3.º do artigo 35.º da lei n.º 1368 coloca assim em grave inferioridade, pela violência das taxas, os capitais aplicados à produção através de sociedades e muito especialmente quando estas revestem a forma de sociedades anónimas, tributadas obrigatoriamente pelos lucros líquidos verificados segundo a sua escrita.

À dupla tributação, que tanto quanto possível deve ser evitada em nome da justiça, acresce que se encontra precisamente nesta forma de imposto um obstáculo ao desenvolvimento das sociedades de capitais, quando o interesse da economia e a melhor arrecadação dos impostos reclamam o seu desenvolvimento.

A taxa moderada do imposto de rendimento no regime anterior à lei n.º 1368 poderia ter-se ainda como um agravamento da contribuição industrial devida pelos lucros, no momento da sua distribuição por indivíduos que para eles não tinham contribuído com um esforço pessoal, o que indirectamente dava um certo favor da lei para os lucros provenientes do trabalho do contribuinte. Mas a comissão entendeu que nem por este modo era justificável a existência do imposto e resolveu aboli-lo.

Não temos elementos para dizer com rigor quanto de diminuição de receita se pode esperar desta medida. Os números do folheto que publicámos sobre o rendimento dos principais impostos dão-nos a totalidade do imposto sobre a aplicação de capitais, uns 25 000 contos relativamente a 1924-1925, e 20 000 relativamente a 1925-1926, não contado o produto do adicional de 40 por cento da lei n.º 1668. Mas vem nestes números incorporada a secção A (décima de juros) e o imposto sobre juros de obrigações.

Sabemos porém que só no distrito de Lisboa, onde aliás se concentram as mais importantes sociedades, a cobrança do imposto sobre dividendos em 1926, relativamente aos lucros verificados em 1925, atingiu 9720 contos¹ (documentação O). Talvez não deva por isso andar longe a mesma receita de 12 000 a 14 000 contos anuais por todo o País, visto que a secção A rende apenas entre 3500 a 4000 contos², e o imposto devido pelos juros de obrigações deve render cerca de 5000 contos.³



Nota-se uma fuga importante de imposto na secção A que, como se disse, representa a antiga décima de juros.

A taxa de juro, realmente estabelecida nos contratos de mútuo, é hoje muito mais elevada que a que se declara e serve de base à liquidação do imposto. Só muito excepcionalmente se encontrarão pelo País empréstimos a 6 por cento, quando de facto se pede a 12, 15 e 20 por cento; mas certos processos, aliás conhecidos, trazem desconhecidos do fisco juros que deviam ser tributados.

A presunção da taxa, como a taxa mínima de 6 por cento, podia ser mudada, pelo menos, para 8 por cento, ou de um

¹ Durante o ano de 1926 só em Lisboa foram pagos por dividendos 12 357 contos de imposto sobre a aplicação de capitais, e não se somaram naquele total senão as quantias superiores a 199 contos, mas fizeram-se neste ano liquidações importantes relativas a lucros obtidos anteriormente a 1925. (Documentação P.)

² Em 1925-1926, 3568 contos.

³ Só em Lisboa 3470 contos em 1925-1926.

modo geral para a taxa de desconto do Banco de Portugal, se houvesse oportunidade para tanto. Mas o momento não pode ser pior sob este aspecto, visto as necessidades de dinheiro serem tão instantes que é de esperar agravasse ainda mais o devedor a elevação do imposto. Por isso a comissão o não quis propor.

A fuga em grande escala deste imposto dá-se com as dívidas representadas por letras passadas entre não comerciantes, e sem ser por efeito de transacção comercial: a letra é o documento mais generalizado do contrato de mútuo entre os particulares, escapando, salvo raros casos de pagamento forçado, ao imposto sobre a aplicação de capitais, ao mesmo tempo que se defrauda o Tesouro pelo imposto do selo.

Sem tocar nas facilidades de circulação que a letra deve ter como instrumento de crédito no comércio, pode no entanto fazer-se alguma cousa no sentido de chamar à tributação os juros dos empréstimos por letra que nada tenham com a vida comercial.

Talvez se tirassem resultados interessantes da existência de dois tipos de letras, como já foi proposto em tempos: uma, a letra comercial, só serviria para ser passada entre comerciantes ou devia intervir nela pelo menos um comerciante e teria por fundamento uma transacção comercial. A exigência da qualidade de comerciante numa ao menos das assinaturas da letra, para esta ser considerada comercial, podendo a qualidade de comerciante provar-se em face do registo, se se quisesse ir para o registo comercial obrigatório, ou pelo pagamento de contribuição industrial, em nada afectaria os usos e necessidades do comércio, e assegurava devidamente o funcionamento do sistema, dado que a comercialidade subjectiva de um acto é de muito mais simples verificação que a sua comercialidade objectiva.

As outras letras, não comerciais sob o ponto de vista fiscal, não só teriam taxas diferentes de selo mas podia quanto a elas utilizar-se um processo de autenticar-lhes a data, carimbando-as no acto de venda, por exemplo, e não lhes reconhecendo validade para além de certos prazos. O uso da letra com a data em branco tornar-se-ia inofensivo e a fuga do imposto bastante mais limitada.

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

Mas qualquer destes pontos toca em matérias que ficam fora do âmbito de competência da comissão e por isso nos abstermos de fazer qualquer proposta.

f) Imposto complementar

Resolveu a comissão suspender por três anos o imposto pessoal de rendimento, criado pela lei n.º 1368, nos artigos 47.º a 57.º

As razões que a isso a levaram são de duas ordens: uma que se filia numa questão de princípios, outra na execução que a lei tem tido desde a criação do imposto e parece condená-lo absolutamente.

Manifestou-se de facto a maioria da comissão um pouco hostil ao imposto pessoal de rendimento, por ser *pessoal* e também por ser progressivo, entendendo que a personalidade ou não é mais que um vago desejo inexecutável ou conduz à chamada inquisição fiscal, e a progressividade, ao menos tão violenta como era na lei n.º 1368, é um princípio injusto e leva praticamente à confiscação da riqueza dos melhores contribuintes.

Estudando o caso do nosso imposto pessoal de rendimento, verificou-se que a sua execução — se é que se pode dizer que foi executado — é tudo quanto há de mais arbitrário, irregular e deficiente. Põe-se de lado tudo o que se sabe sobre a liquidação do imposto em casos individuais conhecidos, mas não se resiste a apresentar aqui alguns elementos de apreciação que dizem respeito ao serviço no seu conjunto:

Liquidação em contos relativa a

1922-1923	3491
1923-1924	5697
1924-1925	5
1925-1926 (Julho a Maio de 1926)	2,5

A receita de 1923-1924 foi quase toda (5542 contos) liquidada em 1925-1926. Até Maio de 1926 estavam liquidados, por conta de 1924-1925, 367\$ em Braga, 254\$ em Lisboa e 4591\$ em Angra; e por conta de 1925-1926, 9\$66 na Guarda e 2510\$ em

Angra também. (Apetece perguntar quem será o benemérito de Angra — contribuinte ou funcionário fiscal — que quebrou em dois anos seguidos a monotonia dos zeros destas colunas.)¹

Sabe-se que o imposto é quase só pago por funcionários cujos proventos foram declarados pelas repartições públicas. A restante massa dos contribuintes declarou o que quis, porque não se fez fiscalização nenhuma, ou não declarou nada e não foi importunada por isso.

Este o estado da execução do imposto pessoal de rendimento e estas as razões fundamentais que determinaram o voto da comissão.²

¹ Chegam-nos à última hora, já depois de composto este trabalho, dados que mostram as liquidações até Abril de 1927. Nessa data estavam liquidados por conta de:

1922-1923	9 528 contos
1923-1924	10 477 contos
1924-1925	7 053 contos

² Se a comissão tem votado simplesmente a abolição do imposto pessoal de rendimento, eu não podia de modo algum acompanhá-la nesse voto, pois considero a abolição do imposto pessoal de rendimento um retrocesso no nosso sistema fiscal. Não vale a pena, e seria descabido aqui, ressuscitar uma velha questão que apasiona certamente, mas sobre a qual não há dum e doutro lado nada mais a dizer que o que foi dito já. Tudo o que se lhe tem objectado não impediu que o imposto pessoal de rendimento estendesse sucessivamente o seu domínio: pode dizer-se hoje o imposto de todos os povos civilizados.

Independentemente de pontos que podem dividir-nos e não conseguem o assentimento geral, um requisito há que poucos negam ao imposto — a sua adaptação às condições pessoais do contribuinte. Se é necessário procurar por este caminho uma melhor realização da justiça, é preciso dizer que não pode dispensar-se o imposto de rendimento.

Temos um grupo de impostos reais, puramente reais: nesta mais que em qualquer outra reforma se lhes vinhou esse carácter, tendo-se feito desaparecer todos os elementos que mais ou menos os afastavam do tipo. Isenções, taxas progressivas, com tudo se acabou.

A harmonia deste sistema exige, portanto, como coordenador de todos os impostos, um imposto complementar sobre o rendimento global. Só aí, e aí mais facilmente e mais razoavelmente que em cada imposto sobre os diferentes rendimentos, se podem fazer distinções entre os contribuintes, atendendo-se à sua situação pessoal, encargos de família, dividas, seguros, etc.

Penso que com o imposto pessoal de rendimento, como o temos pela lei n.º 1368, com algumas modificações, a nossa tributação directa deve ficar, ao mesmo tempo que razoável e justa, suficientemente elegante e simples. A correcção que exigem os impostos reais ou se lhes faz pela tributação pessoal dos rendimentos ou há-de fazer-se-lhes por meio do imposto nas sucessões, muito mais antipático que aquele. Marcou a comissão

Para de qualquer modo compensar ao menos parte da receita que o Estado perde suspendendo o imposto pessoal do rendimento, entendeu a comissão que podia ser criado provisoriamente, e para ser pago enquanto aquele estivesse suspenso, um imposto complementar às contribuições predial e industrial, ao imposto profissional por taxas fixas e ao imposto sobre a aplicação do imposto aos casos individuais, satisfazendo-a a ideia de que não podem ser maiores do que as que resultam da aplicação actual do imposto do rendimento.

Para facilidade na liquidação lança-se o imposto pelos elementos tributáveis atribuídos no concelho ao contribuinte, por meio de um englobamento que é simples de obter-se. Determinada a taxa do imposto pode converter-se esta numa taxa de adicional e fazer-se uma liquidação parcial em cada conhecimento que àquelas contribuições diga respeito. Ficam isentos os rendimentos inferiores a 7000\$ e é isenta no rendimento de cada contribuinte a mesma importância.

O sistema adoptado para a liquidação permite dispensar as declarações do contribuinte e evita possíveis negociações com o

uma certa atitude relativamente à contribuição de registo em que a acompanhei; mas não poderia fazê-lo sem contar com a acção do imposto pessoal de rendimento.

Não é essencial ao imposto pessoal do rendimento ter tão elevadas taxas como as que aprovou a lei n.º 1368, nem nós temos tão grande concentração do fortunas que tais taxas se compreendam e se justifiquem.

As actuais taxas somadas às dos impostos reais absorvem uma fracção exagerada de riqueza e só não são ruinosas porque o fisco desconhece a verdadeira matéria colectável.

Com taxas muito moderadas, pois, e um conjunto de indicadores para verificação indirecta das declarações, creio que não teria que levantar reparos de maior o imposto pessoal de rendimento.

A execução da lei n.º 1368 nesta parte foi o que ficou dito e nada há a acrescentar, a não ser que não se demonstrou que a lei fosse inexecutível, mas simplesmente que os seus executores a não souberam ou não puderam executar.

É certo que os que creem na eficácia de um sistema atribuem sempre o seu insucesso a quem o executa e não a vícios intrínsecos que o comprometem; mas este não é uma novidade no mundo, e outras modalidades mais intrincadas do que a nossa têm tido regular execução.

Hão-de saber-se as razões do nosso fracasso e por aí melhor se poderá o Governo orientar. Pode dar-se o caso de as repartições de finanças não comportarem esse novo serviço ou não estarem habilitadas a fazê-lo no presente momento. É porém isso questão de ordem diferente e que pode perfeitamente remediar-se durante a suspensão do imposto. — *Oliveira Salazar.*

fisco, visto os rendimentos tributados constarem das matrizes ou de liquidações anteriores.

g) Contribuição de registo

1. Contribuição de registo por título gratuito

O imposto sobre as transmissões por título gratuito — heranças e doações — não está na primeira linha de produtividade dos impostos portugueses; mas depois dos impostos aduaneiros, do imposto sobre o valor das transacções, da contribuição industrial, da contribuição predial rústica e do imposto do selo, toma imediatamente o seu lugar o imposto sucessório com 33 000 contos relativamente a 1924-1925, muito acima da predial urbana e do imposto sobre a aplicação de capitais.

É interessante por isso a contribuição de registo; no entanto não é do seu rendimento que provém unicamente o seu interesse, mas da política social que traduz, da influência que exerce nas transmissões de bens, do poder com que contraria ou modera a concentração dos capitais por simples efeito da morte e sem trabalho pessoal do donatário ou herdeiro. Presta-se por consequência a orientações claras e definidas, que a comissão tomou, mas não pôde efectivar completamente, porque as necessidades de ordem fiscal, que teve sempre presentes, a obrigaram às fórmulas intermédias e conciliatórias que se lêem no projecto.

Manifestou-se a comissão hostil aos impostos sobre o capital e por isso só admite este na medida em que o não pode substituir, nem compensar por outras as receitas que dele provêm. Tendo-o como desorganizador da família e atentatório da sua solidez, sobretudo nas transmissões entre pessoas de mais estreito parentesco, era seu desejo insentir completamente as transmissões de pais e filhos. Não concordando com a progressividade do imposto, ao menos com a amplitude que entre nós e noutros países tem tomado na contribuição de registo e no imposto de rendimento, optaria ainda a comissão pelo imposto porporcional, fosse qual fosse a importância dos bens transmitidos, embora com taxas diferentes

conforme o grau de parentesco, se as necessidades de não diminuir as receitas não tivessem intervido a temperar estas disposições.

Daqui derivaram os pontos fundamentais do projecto, redutíveis aos seguintes:

a) Diminuição de quase 50 por cento nas taxas mais elevadas e em todas as que atingem as transmissões de pais para filhos;

b) Admissão de um imposto quase estatístico — 1 por cento — nas transmissões de pequeno valor;

c) Redução do número de escalões de valores dos bens;

d) Moderada progressividade das taxas, apenas com a diferença de 2,5 por cento entre a mais alta e a mais baixa, em cada grau de parentesco (salvo nas transmissões a favor de estranhos, onde atinge 5 por cento);

e) Redução a metade do imposto na hipótese de os mesmos bens, uma vez tributados, serem objecto de nova transmissão dentro de cinco anos.

•

A tabela proposta aproxima-se bastante da decretada em 1911, mas é mais pesada do que esta nas transmissões a favor de estranhos, e aceita a progressividade das taxas nas transmissões de pais para filhos contra a proporcionalidade do imposto que para este caso era admitido pelo decreto de 24 de Maio.

Depois deste foram as taxas alteradas em 1918, e agravadas de novo pela lei n.º 1668, de 9 de Setembro de 1942, que aprovou ainda um adicional de 40 por cento sobre a mesma contribuição. Ficaram assim tão violentas as taxas da contribuição de registo por título gratuito que estavam exigindo uma revisão cuidadosa, ainda que não fosse directo intento da comissão beneficiar o contribuinte.

Reproduzem-se a seguir as três tabelas para melhor se poderem comparar:

IS E DISPERSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

I

segundo o decreto de 24 de Maio de 19

De valor superior a 50\$ até 200\$	De mais de 200\$ até 500 \$	De mais de 500\$ até 1000 \$	De mais de 1000\$ até 5000 \$	De mais de 5000\$ até 15 000 \$	De mais de 15 000\$ até 30 000 \$	De mais de 30 000\$ até 50 000 \$
%	%	%	%	%	%	%
2	2	2	2	2	2	2
5	5,25	5,50	5,75	6	6,25	6,50
7,50	7,75	8	8,25	8,50	8,75	9
10	10,25	10,50	10,75	11	11,25	11,50
10,50	15,75	16	16,25	16,50	16,75	17
16	16,25	16,50	16,75	17	17,25	17,50

II

segundo a lei n.º 1668 com o adicional por cento incorporado nas taxas

Até 1000\$	De 1000\$ a 5000\$	De 5000\$ a 10 000\$	De 10 000\$ a 50 000\$	De 50 000\$ a 100 000\$	De 100 000\$ a 500 000\$	De 500 000\$ a 1 000 000\$
%	%	%	%	%	%	%
3,50	4,20	4,90	5,60	6,30	7	7,70
8,40	9,10	9,80	11,20	12,60	14	15,40
11,20	12,60	13,30	14	15,40	16,80	18,20
15,40	16,80	18,20	19,60	21	22,40	23,80
22,40	23,80	25,20	26,60	28	29,40	30,80
30,80	32,20	33,60	35	36,40	39,20	42

III

Tabela proposta

Nas transmissões a favor de	De 100\$ a 250\$	De 250\$ a 5000\$	De 5000\$ a 20 000\$	De 20 000\$ a 100 000\$	De 100 000\$ a 500 000\$	De 500 000\$ a 1 000 000\$	Mais de 1 000 000\$
	%	%	%	%	%	%	%
Descendentes	1	2	2,5	3	3,5	4	5
Ascendentes	1	6,5	7	7,5	8	8,5	9
Cônjuges	1	6,5	7	7,5	8	8,5	9
Irmãos	1	10	11	11,5	12	12,5	13
Parentes colaterais no 3.º grau	1	15	15,5	16	16,5	17	17,5
Entre outras quais- quer pessoas	1	25	26	27	28	29	30

Posta de parte qualquer ideia acerca do valor económico deste imposto e tida apenas em conta a produção dum rendimento para o Estado, deve dizer-se que a contribuição de registo padece do defeito dos outros impostos portugueses: taxas violentas recaindo sobre matéria colectável anarquizada. As reformas que se têm feito mais se têm ocupado em elevar a receita dos impostos por meio da elevação das taxas e da criação de adicionais que de ir corrigindo a matéria colectável e de ir aperfeiçoando os meios de a determinar.

O valor atribuído aos bens que são objecto de transmissão não corresponde em conjunto ao seu valor real, e daí a receita proveniente do imposto não corresponder ao que dele poderia esperar-se, atendendo às taxas existentes. E como estas exercem uma acção económica, o seu próprio exagero convida à fraude e à fuga do imposto, prestando-se a comparações e a críticas por vezes injustificadas. Acusa-se o Estado duma violência que muitas vezes não faz. No entanto dão-se casos em que, avaliados a rigor os bens transmitidos, as taxas legais recaem com todo o

seu peso sobre o contribuinte e deve dizer-se que há então toda a razão de queixa. Simplesmente as cousas apresentam-se de modo que todos se queixam e só alguns têm razão, mas a destes é dobrada, porque não se trata só de pesada carga tributária mas de grande injustiça relativa.

Das estatísticas de 1913-1914 a 1917-1918 deduz-se que o valor dos bens transmitidos por título gratuito orçava por 50 000 a 60 000 contos, e que desta massa de valores 70 por cento eram representados por imobiliários. E comparado o *valor* dos imobiliários transmitidos com o *rendimento* atribuído nas matrizes à propriedade rústica e urbana, achava-se uma relação de 53,25 por cento ou de 50 em números redondos. Determinando-se o valor dos bens pela aplicação do factor legal que é 20 — e não podia então descer disto, salvo o caso de avaliação — teríamos que só em quarenta anos se transmitia toda a propriedade rústica e urbana.

Reconhece-se que é largo em demasia este período e que deve ser mais frequente a transmissão integral da propriedade; sabe-se que os valores se determinam muitas vezes pela aplicação de factores superiores a 20, havendo diferenças bastante sensíveis entre a base da liquidação e os valores da matriz; sabe-se — e já se tentou demonstrar — que as matrizes não traduzem com fidelidade, nem em globo nem em cada concelho, o rendimento dos prédios; tudo isso vem comprovar que a receita da contribuição de registo por título gratuito é muito inferior ao que devia render, não correspondendo à violência das taxas nem aos valores transmitidos.¹

Ora se pela moderação no tributar se evita a fuga do imposto e se por uma mais correcta determinação da matéria colectável nos aproximamos mais do valor real dos bens transmitidos, temos possibilidade de manter ou aumentar mesmo a receita para o Estado, baixando sensivelmente as taxas.

¹ Não podemos atinar com a causa da baixa produtividade deste imposto. Estará ela nos sessenta e tantos mil processos que neste momento aguardam por todo o País a liquidação? Estará na deficiente aplicação dos factores por que a lei tem mandado corrigir os rendimentos colectáveis, base para a determinação dos valores dos bens? Haverá ainda pior e mais grave que tudo isso — extravio de processos e liquidações irregulares? A questão parece-nos a nós que merece ser estudada com cuidado.

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

Foi nesta orientação que se trabalhou.

Em virtude de se adoptarem nas liquidações de 1925-1926 os factores de actualização dos rendimentos dos prédios rústicos segundo as leis n.º 1368 e 1668 (4,6 ou 7 x 2,183), a receita da contribuição do registo por título gratuito deve ter subido, mas o atraso das liquidações não nos permite saber ainda nesta altura quanto virá a dar.

Se forem aprovadas as medidas propostas relativamente à contribuição predial rústica e à contribuição predial urbana, e salvo o que haja de esperar-se da rectificação definitiva das matrizes, o rendimento inscrito nelas deve subir para 984 000 contos no mínimo. Aplicando a mesma percentagem de 50 por cento para traduzir a relação entre o valor dos bens transmitidos anualmente e o rendimento das matrizes, teremos uma transmissão anual de 492 000 contos. Mas visto que a capitalização do rendimento colectável dos prédios urbanos se faz pelo factor 15, poderemos ainda para maior segurança corrigir aquele número, abatendo-o para 453 000. Deve ser este o valor dos imobiliários transmitidos, e que são 70 por cento, como se disse, da totalidade. Reduzamos porém a percentagem dos mobiliários para 15 por cento e encontraremos mesmo assim um total de bens transmitidos representado anualmente por 533 000 contos.

Fácil é agora tomar as percentagens averiguadas, segundo as quais os bens se transmitem conforme os vários graus de parentesco, e dividir ainda cada um desses valores pelo montante dos que são incluídos em cada escalão de valores: tomando-se a tabela e aplicando as taxas obtém-se uma receita que se aproxima da actualmente obtida e não deve andar longe da realidade, ainda que o melindre destes cálculos nos obrigue a ser prudentes (documentação Q e R).

A isenção completa das transmissões de pais para filhos obrigaria a elevar demasiado as outras taxas, algumas das quais, como as que incidem sobre cônjuges ou sobre os ascendentes, por considerações de atender, também se não podiam exagerar. Anda por dois terços do total o valor dos bens transmitidos a

favor dos descendentes¹ e por um terço a contribuição paga por eles.² Isentando-os de imposto, haveria que fazer recair apenas sobre um terço dos bens a importância total da contribuição de registo. Para não haver quebra de receita as taxas em todos os outros graus teriam de ser exorbitantes.

O outro ponto melindroso neste imposto é a determinação do valor dos bens transmitidos.

Dá a lei, como é sabido, a indicação de um factor para pelo rendimento colectável se determinar o valor dos imobiliários. Este valor é o limite mínimo admitido pelo fisco para a liquidação do imposto, salvo o caso de intervir avaliação que dê aos bens um valor menor. Para além desse valor ficariam geralmente os valores do inventário, se têm lugar, ou os valores declarados pelas partes.

O direito absoluto reconhecido à Fazenda de promover, sempre que o julgue conveniente, a avaliação dos bens funciona teoricamente como uma ameaça em relação ao contribuinte que, ciente dos baixos valores da matriz, tem interesse em evitar a avaliação, para o que se resolve a declarar valores superiores aos que da matriz se podiam deduzir. Em teoria esta a sua acção. A prática porém tem demonstrado que este princípio, aliás tão razoável, está servindo de preferência interesses que não são positivamente os do fisco. Devido a causas que não vale a pena referir aqui, generaliza-se por esse País, no que respeita à liquidação da contribuição de registo, um sistema de relações entre o contribuinte e os representantes da Fazenda, em que o Estado paga mais do que seria natural... as despesas da amizade.

Em suma, e para fugirmos deste ingrato assunto, impõe-se absolutamente subtrair o contribuinte à ameaça da avaliação que pode converter-se em base de negócio ilícito e dar ao fisco critérios objectivos, precisos e insofismáveis de determinar o valor dos bens transmitidos.

Por isso a comissão estendeu ainda no seu projecto o princípio que parece encontrar-se já para os prédios urbanos na lei

¹ Média de 1913-1914, 1914-1915 e 1915-1916, 58,8 por cento; percentagem de 1924-1925, 67,11 por cento, e de 1925-1926, 57 por cento.

² Em 1924-1925, 31,70 por cento; em 1925-1926, 33 por cento.

n.º 1668, e resolveu que, sem faculdade de avaliação para o fisco, o valor dos prédios rústicos fosse o correspondente a vinte vezes e os dos prédios urbanos o correspondente a quinze vezes o rendimento que lhes é atribuído na matriz.¹

¹ Por minha parte, exclusivamente em meu nome pessoal, devo fazer ao ponto de vista da comissão as observações seguintes:

Concordo absolutamente em que se torna necessário emancipar o contribuinte da ameaça permanente da avaliação e dar ao fisco critérios certos de determinação do valor dos bens, que cada qual possa aplicar, sabendo de antemão com rigor quanto lhe cabe de imposto.

Concordo ainda em que esse valor se determine com o auxílio das matrizes, se bem que não haja uma relação única, aplicável a todos os bens, entre o seu rendimento e o seu valor. Para isso deve escolher-se um factor que se aproxime da taxa de capitalização corrente nos prédios rústicos e nos prédios urbanos.

Mas com as matrizes actuais, reconhecida e demonstrada a sua insuficiência e a sua disparidade de região para região e até de prédio para prédio, a aplicação daqueles factores, antes de corrigidos os rendimentos por qualquer dos processos que ficam indicados nos projectos respectivos, não podia deixar de dar uma quebra importante na receita do imposto e de prolongar a flagrante injustiça da sua liquidação actual.

Para se fazer ideia da relação em que os valores provenientes da matriz se encontram com os que provêm de avaliações judiciais pedi para alguns concelhos elementos que fornecem indicações preciosas a este respeito (documentação S). Ei-las:

I

Distritos	Concelhos	Processos que serviram de base às estatísticas	Processos liquidados no mesmo período	Porcentagens dos que tiveram por base inventário judicial	Valores declarados pelas partes - Contos	Valores segundo as matrizes - Contos	Valores segundo os inventários - Contos
Aveiro	A	143	946	17,7	3245	824	4306
	B	130	651	19,9	826	534	1013
Coimbra	C	21	571	3,6	98	32	167
	D	44	279	15,7	347	247	671
Viseu	E	46	204	22,5	156	103	874

Estes números são tão expressivos que não se torna necessário bordar sobre eles largas considerações. Chamo apenas a atenção para o seguinte:

Os dados são relativos a 1926 e os valores deduzidos da matriz são já corrigidos não só pelos factores da lei n.º 1368, mas ainda com a actualização da lei n.º 1668.

Os valores declarados pelas partes não têm para o efeito grande significação, porque, havendo inventário, muitos contribuintes limitam-se a dar a cópia dos valores

INÉDITOS E DISPERSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

II

Relação entre os valores da matriz e os provenientes
da avaliação em inventário judicial

Concelhos	Relação	Média
A	1:5,23	1:3,79
B	1:1,89	
C	1:5,50	
D	1:2,71	
E	1:3,63	

provenientes daquele; nos processos que não têm por base inventário, o contribuinte declara em geral um valor decalcado sobre o da matriz com pequenos aumentos para não levantar as suspeitas do fisco.

Procede-se a inventário judicial, em média na quinta parte das transmissões; e se bem que haja também os inventários de maiores, vê-se que é exactamente quando há menores e a célula familiar atravessa uma mais grave crise de solidez que o fisco se junta à justiça para cobrar um imposto muito mais pesado — o triplo, o quádruplo do que cobraria, se fossem maiores os herdeiros, o que deixa de ser simples injustiça para ser desumanidade.

Os elementos que aí ficam comportam todas as correcções que se queria introduzi-lhes sem perderem o seu significado. Invoquemos as desigualdades das avaliações judiciais, não esquecendo entretanto que o vulgar é haver benevolência na avaliação; invoquemos as correcções pela licitação; lembremos que a acção do fisco consegue levar aqui e além os contribuintes a declararem valores bastante superiores aos da matriz, fazendo-se de facto muitas vezes as liquidações sobre valores mais altos do que os que dela resultam; depois de todas estas possíveis correcções continuam ainda demonstrados estes dois pontos:

- a) A disparidade de valores matriciais de região para região;
- b) A sua insuficiência para darem um valor aproximado da realidade.

Pelo que respeita especialmente à propriedade urbana disse-se já o suficiente para se aquilatar do valor das matrizes como índice do rendimento dos prédios.

Sabe-se da solidariedade actualmente existente entre as restrições do inquilinato e as matrizes prediais urbanos. De facto a legislação do inquilinato tem, fora do inquilinato comercial, uma aplicação mais restrita do que se supõe, o que equivale a dizer que o rendimento inscrito na matriz, mesmo dos prédios arrendados (já não falamos nos habitados pelo seu proprietário) não tem geralmente relação nenhuma com o rendimento real, e por consequência o valor real do prédio também o não tem com o que se acharia multiplicando por 15 o rendimento.

Tiro do exposto as conclusões seguintes:

- a) Necessidade, também para a contribuição de registo, da correcção urgente dos valores matriciais;
- b) Necessidade da adopção obrigatória dos valores provenientes da matriz, *depois de corrigidos*, para a liquidação da contribuição de registo por título gratuito;
- c) Impossibilidade de adopção *imediata* do princípio anterior, sem grave prejuízo para o Estado;
- d) Princípio da avaliação *obrigatória* nas transmissões de valores superiores a 250\$ (em relação a cada interessado), *enquanto as matrizes não forem corrigidas*.

2. *Contribuição de registo por título oneroso*

Na parte do projecto que se refere à contribuição de registo por título oneroso há, além de várias disposições com que se intentou beneficiar o contribuinte, três pontos que merecem uma referência especial:

a) O abaixamento da taxa do imposto de 14 para 10 por cento;

b) A revogação do artigo 58.º da lei n.º 1368 sobre a constituição e dissolução de sociedades em que haja entradas de bens imobiliários ou a atribuição dos mesmos a alguns dos antigos sócios;

c) Benefícios especiais a favor da divisão da grande propriedade e da transmissão de prédios urbanos e terrenos para construções.

Relativamente ao primeiro ponto achou-se exagerada a taxa de 14 por cento que se reduz para 10 por cento com a supressão do adicional que sobre ela incidia.

Aquela taxa era manifestamente contrária às transmissões por título oneroso que convém facilitar, e só o receio de maior quebra na receita não deixou escolher uma taxa ainda mais moderada.

Não temos dados estatísticos recentes que nos permitam ver se a elevação da taxa tem sido acompanhada da correspondente elevação da receita. Sabe-se apenas que aqui e além se não chegam a fazer transacções pela violência do imposto; mas ignora-se sobretudo as que a mais se fariam se o imposto fosse menor.

e) No caso de não se querer adoptar o princípio, impõe-se a escolha de coeficientes de correcção em harmonia com o que a experiência indica.

Escusado será dizer que num prazo curto de dias pode o Governo estender a todo o País a estatística que acima se organizou para poucos concelhos, alargando-a ao mesmo tempo a três ou quatro anos.

Essa estatística, que lhe fornecerá uma grande massa de casos constitui nesta questão um indicador tão importante que de modo algum pode ser desprezado.

Por ela se há-de ver que, adoptada a avaliação dos bens para a liquidação da contribuição de registo, podiam e deviam ser ainda diminuídas as taxas propostas pela comissão. — *Oliveira Salazar.*

INÉDITOS E DISPERSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

Como a elevação dos preços traz consigo por vezes uma restrição tal da procura que o lucro líquido da empresa produtora diminui, também nos impostos a elevação da taxa não é garantia de um maior rendimento, antes convém por vezes, para elevar a sua receita total, aligeirar a carga tributária.

Não seria a primeira vez que mesmo em Portugal o fenómeno se observava.

Comparem-se os seguintes dados:

Anos	Contribuição de registo por título oneroso — contos	Taxa
1911-1912	1898	8%
1912-1913	1919	
1913-1914	2126	
1924-1925	33 a 35 000	14%
e 1925-1926		

Aumento na taxa 75 por cento.

Aumento na contribuição, 1500 a 1700 por cento.

Aumento da matéria colectável, 850 a 950 por cento.

De onde se deduz que ou as transmissões por título oneroso diminuíram ou o valor declarado é simplesmente fantasista, não podendo ninguém crer que a propriedade rústica ou urbana tenha tido nestes últimos dois anos um valor apenas 8 a 10 vezes o seu valor de 1914.

Como a actualização do rendimento colectável dos prédios rústicos e urbanos, pelas leis n.º 1368, 1662 e 1668 é de facto superior àquele coeficiente, deve concluir-se que a propriedade tem perdido, mercê de causas várias, entre as quais se pode contar o peso do imposto parte da sua mobilidade ou velocidade de transmissão.

Ainda aqui o problema de correcção das matrizes assume uma extraordinária importância. O imposto recai, como é sabido, sobre o preço do contrato, mas a simulação é corrente nesta matéria e a prova muito difícil. De facto o preço declarado amolda-se mais ou menos ao valor que resulta da matriz, ou porque se

conta com a cumplicidade do fisco ou se espera que ele não saiba o verdadeiro preço da transacção. Valia a pena mandar organizar dados estatísticos que esclarecessem este ponto concreto; os poucos de que nos servimos mostram no entanto que é assim que as cousas se passam.

Com a correcção que se há-de fazer nos rendimentos da matriz, e a maior facilidade que se dá às transacções não se há-de sentir muito, segundo supomos, diminuição da receita que hoje produz esta contribuição.

A doutrina do artigo 58.º da lei n.º 1368 teve por fim evitar se aproveitasse a constituição e dissolução de sociedades para transmitir bens imobiliários de uns para outros indivíduos que se faziam figurar como sócios. Como por vezes succede, ao querer tapar o fisco a brecha por onde a má-fé do contribuinte faz fugir o imposto, a reacção fiscal desconheceu os princípios fundamentais do sistema e provocou uma disposição que não se concilia facilmente com eles.

A experiência tinha demonstrado que não era suficiente para o efeito o estabelecido no n.º 19.º do artigo 3.º do regulamento de 1899, e porque o processo mais largamente empregado para lesar o fisco foi o recurso à cessão de cotas e consequente dissolução desta espécie de sociedades, pareceu à comissão que deviam ser tomadas as providências sobre isto, continuando por outro lado em vigor aquela disposição do regulamento expressamente aplicado agora às sociedades anónimas.¹

Introduzem-se no projecto algumas medidas de favor fiscal para fomentar a divisão em glebas da grande propriedade e faci-

¹ Por minha parte também considero indefensável a doutrina do artigo 58.º da lei n.º 1368 quando aplicada a toda a espécie de sociedades, sendo aliás a que se me afigura melhor, superior portanto à do regulamento de 1899, quando se trata de sociedades por cotas, devendo continuar a aplicar-se às outras espécies de sociedades o principio do artigo 3.º, n.º 19º, do regulamento. É evidente que na dissolução das sociedades e atribuições dos bens a algum ou alguns dos sócios deviam ser applicados princípios paralelos aos que dominassem a entrada de bens, quando da sua constituição.

A doutrina do projecto receio eu que vá dificultar sem grande vantagem a vida das sociedades por cotas que possuam immobiliários, e que não garanta suficientemente o Estado, contra o qual se passará a empregar a sociedade anónima com acções ao portador, como até agora se tem applicado a sociedade por cotas para operar transmissões de bens sem pagamento da contribuição de registo. — *Oliveira Salazar.*

litar a permuta dos prédios que possam dar vantagens recíprocas aos permutantes, permitindo-lhes até arredondar as suas propriedades ou tornar mais completa e perfeita a sua exploração agrícola. Favorece-se também a transmissão de prédios urbanos construídos de novo e a aquisição de terrenos para construção, no que se alargam benefícios já anteriormente concedidos.

Não devem depositar-se demasiadas esperanças nestes favores fiscais para a consecução daqueles fins. Dependem estes dum grande número de condições e não é o imposto peso suficiente para de per si entrar a divisão da propriedade, por exemplo, ou a construção de prédios. O mesmo é dizer que os problemas não ficam por este lado resolvidos; mas enfim o que se pretendeu foi que não pudesse ser acusado o Estado de levantar-lhes maiores dificuldades que aquelas com que se luta já.

b) Disposições gerais

Vai adiante um pequeno projecto, subordinado a esta mesma epígrafe, com algumas disposições que, dizendo respeito a todos os impostos, não tinham cabimento em nenhum dos projectos em que se regulou matéria relativa a cada imposto especialmente.

Dessas disposições há apenas duas para que se chama a atenção.

Altera-se numa o preceito da lei n.º 1368, que estabeleceu o ano económico para a liquidação e cobrança das contribuições e impostos.

Quis-se então certamente harmonizar com o período a que se referem as contas públicas o período do lançamento, procurando-se maior facilidade nas comparações e até porventura uma maior facilidade de previsão de receitas. Mas tem este problema outros aspectos a que deve atender-se, sendo o principal não se exigir a primeira prestação das contribuições — para muitíssimos contribuintes a única — na pior época, nem acumular nas repartições de finanças o trabalho de liquidação dos impostos com o encerramento das contas do ano económico.

Voltou-se ao antigo sistema de liquidar as contribuições por anos civis, e portanto aos meses menos afadigados do Inverno para exigir esclarecimentos ao contribuinte, e à cobrança voluntária da primeira prestação em Janeiro, depois da colocação ao menos parcial das colheitas.

Noutra das referidas disposições estende-se a todos os impostos um princípio que se encontrava já no artigo 26.º do Código da Contribuição Predial. Devem ser arredondados em escudos por excesso ou defeito as importâncias tributáveis, o que não lesa o contribuinte e facilita extraordinariamente a liquidação dos impostos. Pode só com esta medida reduzir em largas proporções o trabalho de percentar os lançamentos.

Quanto às demais, trata-se de revogações expressas de leis que se fazem por cautela, e da abolição de um adicional condenado pelo princípio em que assentou e pela aplicação que veio a dar-se-lhe.

i) Impostos municipais

Imposto -ad valorem-

Não pôde a comissão dedicar ao estudo das finanças locais o tempo e o cuidado que merecem. Mas como o Governo projecta, ao que parece, publicar um Código Administrativo ou ir mesmo mais longe — fazer uma reforma administrativa, será então a ocasião própria de retomar o estudo das despesas e das receitas locais, no sentido de uma reforma de mais largo alcance que a que se propõe agora, podendo quem haja de fazê-lo aproveitar os elementos que a comissão conseguiu obter e não valoriza completamente.

Por meio de boletins que se distribuíram, bastante simples para lograrem resposta pronta de todos os municípios, obtiveram-se elementos, sem dúvida imperfeitos e incompletos, mas já de si tão interessantes que talvez conviesse, visto nada haver recente a esse respeito nas nossas estatísticas, fazer a publicação dos mapas que sobre as respostas recebidas se organizaram na

secretaria da comissão e dos que sobre eles organizou o Sr. Carvalho da Silva (documentação T e U).

Repetem-se nos municípios — únicas autarquias entre nós com certa vida e real interesse — os mesmos vícios da administração financeira do Estado, podendo dizer-se de um modo geral que a desordem das suas receitas corresponde à desordem que o próprio Estado tem introduzido na vida administrativa local.

Verifica-se que muitas não têm condições de vida, e nada pode amortecer mais o entusiasmo pela constituição de novas autonomias municipais que a leitura de alguns orçamentos. Em numerosos concelhos as despesas com pessoal absorvem quase completamente as receitas, de modo que pouco ou nada fica para material, melhoramentos, obras e serviços locais.

Algumas endividam-se, têm consignadas a empréstimos as receitas mais importantes e o pouco que sobra do pessoal de secretaria vai para encargos da dívida.

Conhecem-se, aqui e além, através das percentagens adicionais às contribuições do Estado, as influências políticas dominantes na região, provocando desvios na tributação racional que devera de preferência seguir-se, para formas inferiores que no entanto se vê favorecerem-nas mais.

Outros municípios multiplicam e agravam as suas taxas, que se enleiam nas do Estado e surgem a propósito dos mesmos actos que ele tributa, tornando aqui e além difíceis as condições do trabalho: de algumas representações entregues à comissão se deduz efectivamente não pertencerem ao Estado as maiores responsabilidades em exageros existentes.

Para esta situação têm contribuído vários factores: a política, que tem corroído os organismos locais, como de há muito corrópe todo o corpo da Nação; o Estado que pela imposição de despesas obrigatórias excessivas e arbitrária fixação de algumas delas — serviços e vencimentos¹ — anula de facto a autonomia municipal; a crise, permanente se pode dizer, em que desde a

¹ Não contente com anarquizar a remuneração dos serviços na sua administração, o Estado impôs às autarquias locais o pagamento de vencimentos superiores às forças delas e à categoria das pessoas que normalmente eram chamadas a desempenhar as respectivas funções. Em vez de fixar um máximo para defesa do contribuinte, fixou os vencimentos para defesa dos empregados. Ao lado desta imposição, equiparações absurdas, como por

guerra se tem vivido, que fez perder a elasticidades às receitas sem conseguir sustentar a progressão das despesas. E não se fala aqui de possíveis erros, deficiências ou irregularidades de administração dos dinheiros municipais, porque ninguém se quer acusar sem provas directas que a comissão não possui.

Procurou-se modificar em parte este estado de cousas que vemos representado nos números em nosso poder mas não é só de hoje, dando-se uma nova orientação às faculdades tributárias das câmaras com o imposto *ad valorem*, autorizado pela lei n.º 999, de 15 de Julho de 1920. Mas o carácter antieconómico desse imposto, derivado das dificuldades que levantam à circulação dos produtos as novas alfândegas interiores, foi logo desde o princípio posto em relevo e já não é a primeira tentativa que se faz para o abandonar, tão instantes têm sido as queixas e tão justificadas as reclamações da melhor opinião.

A lei n.º 1368 permitia no artigo 65.º que as câmaras municipais lançassem um adicional até 10 por cento sobre o imposto *ad valorem*. Um estudo deficiente da questão, a falta de dados estatísticos acerca do que se estava passando no País ou uma esperança demasiado optimista acerca do rendimento do imposto sobre o valor das transacções levaram o legislador a formular aquele artigo que nenhum resultado prático podia ter senão sobrecarregar com um novo adicional os contribuintes dos municípios. A razão estava em que, nas câmaras que o cobravam, o produto do imposto *ad valorem* era muito superior ao que podia esperar-se do adicional sobre o imposto de transacções, sendo ilusão supor que voluntariamente as câmaras o preferissem àquele¹; e, onde não existia essa receita, passou a existir o adicional.

O decreto n.º 11 334, de 9 de Dezembro de 1925, na convicção de que o imposto *ad valorem* tem sido uma das causas

exemplo, a do tesoureiro municipal ao chefe de secretaria da câmara, não havendo razão alguma para manter a favor daquele o vencimento que este último receba.

¹ Os distritos do Sul têm utilizado mais o imposto *ad valorem* que os do Norte, e alguns há como Lisboa (excluída a cidade), Portalegre, Beja e Faro onde a receita do *ad valorem* é superior à proveniente de todos os adicionais às contribuições do Estado. Quando feita a comparação por concelhos, o estado da questão é ainda mais grave, pois alguns há em que a receita dos adicionais é uma pequena percentagem relativamente ao que lhes rende aquele imposto.

do agravamento do custo da vida e de que a receita proveniente desse imposto pode ser substituída pelo adicional referido no artigo 65.º da lei n.º 1368, retirou às câmaras a faculdade de opção que lhes dava este artigo.

Sabemos que menos que nunca se podia demonstrar então a verdade do motivo invocado em segundo lugar,¹ e de facto as reclamações dos municípios obrigaram pouco depois à publicação da lei n.º 1830, de 11 de Janeiro de 1926, que anulou o referido decreto.

Estas duas tentativas frustradas de pôr termo a um imposto, que no entanto consideramos necessário abolir, não desanimaram a comissão.

Pacientemente se retomou o estudo do problema pelos elementos estatísticos colhidos que perfeitamente esclarecem o seu estado actual,² e dos quais dimanou a solução aqui proposta, que, sem lesar os legítimos interesses dos municípios, liberta a economia nacional daquele grave empecilho.

Independentemente da solução que venha a ter em conjunto o problema das finanças locais, e que não pode ser resolvido senão paralelamente à reforma administrativa, como se disse, entendeu-se que convinha desde já fazer o que se pudesse naquele sentido, que é aliviar a produção de peias inconvenientes, quando não possá ser também libertá-la da sobrecarga tributária que as acompanha.

O estado actual da questão do *ad valorem* resume-se nos elementos seguintes:

Entre os 279 concelhos do continente da República, cobram aquele imposto 207.

No último ano a importância arrecadada andou por 16 349 000\$, importância inferior à paga pelos contribuintes, porque, havendo vários concelhos que o dão do arrendamento, entra no total

¹ A cobrança do imposto *ad valorem* em 204 concelhos (cobram-no também Barreiro, Aldeia Galega e Nisa, mas não temos os dados que lhes dizem respeito) rendeu 16 349 000\$, e o imposto sobre o valor das transacções em verba principal nos mesmos concelhos rendeu aproximadamente a mesma soma, ou seja 16 845 000\$ na cobrança de 21 600 000\$ na liquidação. São dados relativos ao último ano.

² Basta atentar nos mapas organizados pelo vogal da comissão, Sr. Carvalho da Silva, relativos aos seguintes pontos:

a) Mapa, por distritos, dos concelhos que cobram e não cobram imposto *ad valorem*;

apenas a soma líquida entregue pelo arrematante, excluído o seu lucro e despesas de cobrança.

A soma líquida que pode ser aplicada às despesas municipais, é por outro lado inferior àquela, pois que se trata de um imposto cujas despesas de arrecadação não podem ser inferiores a 15 ou 20 por cento do seu produto, e era isto o que haveria de abater-se nos concelhos que o cobram por administração directa, para se determinar o máximo de uma possível compensação.

Dos 207 concelhos em que se cobra *ad valorem*, há 112 que desde logo se vê poderem perfeitamente dispensá-lo, pois não utilizam a faculdade legal de elevar até um limite determinado os seus adicionais às contribuições gerais do Estado. Encontram-se mesmo entre estes muitos concelhos onde não é preciso recorrer ao máximo das percentagens para cobrirem totalmente a receita do imposto *ad valorem*.

Existem porém 92 concelhos nos quais o máximo da tributação adicional actualmente autorizada não bastaria a compensar a perda daquele imposto. A diferença não coberta pelos adicionais nestes últimos concelhos, se esgotassem a sua faculdade tributária e aproveitassem o adicional sobre o imposto de transacções, é de cerca de 7 000 000\$. Note-se que só Setúbal e Gaia (que em último caso podiam ser considerados à parte) cobraram no último ano 3209¹, o que faz baixar em relação a todos os outros a diferença para 3800 contos. E supondo que as despesas de cobrança são aqui de 20 por cento, já só ficaríamos com uns 3000 contos ainda não compensados.

b) Mapa das importâncias cobradas por distritos, do imposto *ad valorem* e do imposto sobre o valor das transacções (verba principal para o Estado);

c) Mapas por distritos e concelhos das importâncias cobradas de imposto *ad valorem*, comparadas com as importâncias que deixaram de cobrar e podiam cobrar por adicionais às contribuições do Estado, nos concelhos em que se vê bastarem estes para suprir aquele imposto;

d) Mapas por distritos e concelhos das importâncias cobradas do imposto *ad valorem*, das que não foram cobradas por não se terem elevado ao máximo os adicionais autorizados e das somas ainda necessárias para suprir integralmente o *ad valorem*.

¹ Importância do imposto *ad valorem* em Setúbal, 2009 contos, e em Vila Nova de Gaia, 1200 contos aproximadamente.

Das medidas propostas relativamente à propriedade rústica e à propriedade urbana há-de resultar um acréscimo no rendimento colectável e deste há-de provir também um aumento de receita para os corpos administrativos, visto não se alterar a taxa das percentagens adicionais. Generalizando-se a todos os municípios o adicional sobre o imposto de transacções só cobrado agora pelos que dispensassem o *ad valorem*, temos mais uma receita com que pode contar-se para o mesmo efeito. E tão grande necessidade se vê em abolir aquele imposto, que se propõe para os municípios ainda necessitados de receita permitir-lhes o Governo que os adicionais autorizados sejam ainda acrescidos de dez unidades sobre a contribuição predial rústica e urbana e sobre a contribuição industrial e de duas unidades sobre o imposto de transacções.

O aumento de receitas provenientes destas três fontes é, para a maior parte dos tais noventa e dois concelhos deficitários, suficiente para ser dispensada por completo a receita do *ad valorem*, receita líquida, é claro, que é a única que aproveita aos municípios. E pode mesmo bem ser que, substituída a tributação directa à indirecta, alguns restrinjam as suas despesas para fugirem às tributações violentas, pelo que, salvo raríssimos casos, só teríamos que regozijar-nos.

Ficamos depois disto com um pequeno número, já muito reduzido, de concelhos em que, mercê de circunstâncias especiais, o aumento de receitas permitido nos termos que aí ficam não é ainda bastante para compensar o que perdem com a abolição do imposto *ad valorem*, e em que a diferença entre a importância deste e o aumento que sobre as percentagens actualmente cobradas lhes vêm a dar as agora permitidas é já também diminuta.

A simultaneidade e coincidência destes três factores — alto rendimento do *ad valorem*, baixo rendimento dos impostos directos, grandes despesas camarárias — não podem explicar-se facilmente e é possível que sejam devidas a uma tributação abusiva de exportações concelhias que não são de produção local, ou a uma deficiente avaliação dos rendimentos colectáveis tributados por adicionais e em desproporção, portanto, com a produção e os géneros exportados, ou a aspirações de grandeza

porventura pouco compatíveis com a categoria do município, e que poderiam ser reduzidas a mais modestas proporções.

Por isso mesmo, como não é fácil prever para todos a verdadeira causa daquela situação, admitiu-se o princípio de o Estado subsidiar os municípios que não pudessem cobrir ainda o *deficit* do seu *ad valorem* nem por outro meio dispensar a receita que antes tinham, mediante exposição fundamentada do estado do seu orçamento e da sua administração.

Fica porém entendido:

a) Que só podem ser subsidiados os municípios que tenham elevado ao máximo as percentagens adicionais que pelo projecto são autorizados a lançar;

b) Que o subsídio em caso algum pode ser superior à diferença entre a receita líquida, deduzidos 20 por cento para despesas de cobrança do *ad valorem* (média dos últimos três anos) e o acréscimo de receita sobre a dos anos anteriores, que lhes advém do aumento de matéria colectável previsto por esta reforma e da elevação ao máximo dos adicionais autorizados;

c) Que a concessão do subsídio não pode efectivar-se sem que se demonstre que se dispensou o pessoal empregado na cobrança e fiscalização do imposto, que as despesas municipais não podem ser mais reduzidas e que não pode ser substituída por outras receitas a importância requerida ao Estado.

Trata-se, já se vê, duma solução provisória do problema, a única que se afigurou à comissão enquanto o problema da organização administrativa e o das finanças locais não são estudados em conjunto. Tratando-se de assunto em que são possíveis e prováveis os abusos, não serão demasiadas todas as cautelas, apertando-se numa estreita regulamentação, segundo os princípios indicados, a concessão dos subsídios, não vá desenvolver-se para além do que aqui se expõe este princípio de o Estado acudir às localidades com receitas suas e converter-se em fonte de novas ruínas para o Estado e novos desperdícios para as administrações locais.

Calculamos que não exceda 3500 contos a importância máxima dos subsídios a conceder e, se exceptuarmos Setúbal e

Vila Nova de Gaia, para os quais se poderia adoptar uma solução diferente, nem mesmo 1000 contos viriam a ser necessários.

Não conta este cálculo com a redução de despesas que nalguns capítulos de despesa municipal *pode* e, por consequência, *deve* fazer-se.

j) Contencioso das contribuições e impostos

Foi chamada a nossa atenção para a forma como se encontra hoje organizado o contencioso das contribuições e impostos, contra o qual se fazem algumas críticas que merecem ser consideradas.

Depois de várias tentativas e experiências, fixou-se o legislador na seguinte organização: mandou julgar todos os processos do contencioso e transgressões de leis e regulamentos tributários pelo chefe da Repartição de Finanças; criou dois tribunais de 2.^a instância funcionando junto das Direcções de Finanças de Lisboa e do Porto, constituído por juízos de 1.^a instância ou da Relação e pelo respectivo director de finanças; criou um tribunal superior semelhantemente organizado por dois juizes da Relação ou do Supremo e pelo director-geral das contribuições e impostos. O pensamento geral da reforma em vigor foi confiar a tribunais especiais o contencioso dos impostos, de modo a obter-se uma solução rápida das questões entre o contribuinte e o fisco. Este intuito não pode ser criticado; há que examinar apenas se esta organização é de molde a ganhar a confiança do contribuinte na justiça que administra.

Os decretos n.º 12 173, de 23 de Agosto, e 12 661, de 16 de Novembro de 1926, já da autoria do actual Governo, introduziram o princípio da inamovibilidade dos juizes que prestam serviço junto destes tribunais. Ver-se-á se é possível introduzir outras modificações que, reforçando o princípio da especialização, melhor garantam ainda os interesses do Estado e os direitos do contribuinte.

Não é necessário acentuar que a organização do contencioso dos impostos tem uma enorme importância na produtividade destes, e por consequência na boa ordem das finanças públicas. É escusado ainda relembrar que na luta entre o contribuinte e o

fisco, tanto mais violenta e movimentada quanto mais pesado for o imposto, o contribuinte esforça-se por pagar o menos possível e o fisco por lhe extorquir o mais que puder. Entre estes dois interesses opostos é necessário estabelecer uma justiça que seja serena, imparcial e desinteressada por um lado, expedita e rápida por outro, não falando num requisito comum a todo o julgador: a competência.

As conclusões que destes princípios se deduzem são já: para se garantir a imparcialidade e desinteresse é necessário que o Estado, parte no processo, não seja em caso algum o julgador, e que os juizes não tirem proventos da solução do pleito; para se conseguir a rapidez dos julgamentos e a competência dos juizes é necessário manter os tribunais especializados.

O princípio de que o Estado, interessado no pleito, não devia ser em caso algum o julgador, trouxe consigo a dificuldade da constituição do tribunal de 1.ª instância, para o qual se desejava um jurista com saber e independência.

Dos mapas que se mandaram organizar com dados estatísticos relativos a todos os concelhos do País (documentação V) deduz-se o seguinte:

a) Nos concelhos que não são cabeça de comarca o movimento é de facto nulo;

b) Na generalidade dos concelhos cabeça de comarca o número de processos, em virtude de reclamações e transgressões, é muito pequeno — 10 a 20 por ano;

c) Nalguns raros concelhos com desenvolvimento industrial ou comercial pronunciado, esse número eleva-se até 100 ou 120 por ano. É a média de Gondomar, Matosinhos, Setúbal, Torres Vedras, Almada, Pombal, Mealhada, Figueira da Foz, Covilhã e Tomar em 1926;

d) Só Lisboa e o Porto juntamente com Vila Nova de Gaia se podem considerar como tendo um grande movimento no contencioso das contribuições. O número de processos subiu no último ano a 4200 e 3500 respectivamente.

Para os concelhos comarcãos se pode pois resolver a dificuldade, entregando o julgamento dos autos de transgressão e das reclamações do contribuinte ao delegado do Procurador da República, a quem de há muito incumbe intervir numa classe de-

licada de processos tributários, não parecendo haver inconveniente em que nos outros concelhos o delegado designe o notário que junto da respectiva repartição de finanças exerça idênticas funções.

Era manifestamente impossível obrigar os delegados de Lisboa e Porto a tomar sobre si o encargo de julgar os processos do contencioso, acompanhando a sua organização nas repartições de finanças dos diferentes bairros. Recorreu-se por isso a juizes especiais, primeiro grau de uma nova magistratura que se decidiu recrutar para o futuro por meio de concurso.

Se as Faculdades de Direito tivessem uma organização tal que pudessem dar-nos, em vez de simples bacharéis, doutores nalgumas especialidades e, entre eles, doutores em ciências económicas, com mais desenvolvidos estudos de economia, de finanças e de direito fiscal, ter-se-ia aí possivelmente onde escolher e recrutar elementos para estes tribunais, ou preferência a atender entre os restantes membros da magistratura judicial. Assim, não há senão esperar que o exercício da função adestre o órgão, desde que para esse fim se cerca das condições necessárias. E daqui já se pode concluir que a substituição sistemática, ao fim de curtos períodos, dos juizes e do contencioso, não tem a nossa aprovação, ainda que vissemos o problema só por este aspecto, que outros tem; e também se conclui que só vantagens resultarão de se garantir o acesso a todas as instâncias aos juizes que tenham bem servido nos tribunais inferiores.

Ficam pelo projecto os dois tribunais de 2.^a instância e em Lisboa o Tribunal Superior do Contencioso. Nota-se porém pelo número de processos julgados (documentação X e Y) que é diminuto o movimento no tribunal de 2.^a instância do Porto e que é talvez exagerado o serviço do Tribunal Superior para três juizes somente. A acentuar-se o estado actual de cousas e a extinguir-se um dos tribunais de 2.^a instância conviria alargar o quadro do Tribunal Superior com mais um juiz, o que não traria ao Tesouro qualquer aumento de despesa.

Parece à comissão que, sem perda de autoridade, podem e devem continuar a funcionar estes tribunais junto das repartições, direcções e Direcção-Geral das Contribuições e Impostos. Serem os juizes assistidos de um funcionário de finanças a quem

se confie o encargo especial de representar a Fazenda e defender os seus interesses traz consigo a vantagem da colaboração de um técnico, que não deve ser desprezada, tanto mais quanto é certo que a técnica administrativa dos impostos, com a qual os juizes estão menos familiarizados, lança luzes novas sobre os problemas debatidos.

Com esta organização, que dá ao funcionário fiscal uma função diferente do julgamento, o Estado defende os seus interesses com eficácia mas não domina a justiça, o que é indispensável para a confiança do público. A função dos tribunais do contencioso não é de modo algum trabalhar para o aumento das receitas públicas; é aplicar o direito dos impostos com imparcialidade e com justiça. Se o direito que existe não garante os interesses do Estado, o Estado modificará o direito pelos órgãos competentes.

O contencioso das contribuições e impostos, o contencioso fiscal, o contencioso técnico aduaneiro, as execuções fiscais têm entre si tão íntimas relações que não se justifica a sua organização independente e em obediência a princípios diversos.

A competência limitada da comissão não lhe permite pronunciar-se senão sobre o primeiro, mas torna-se evidente que uma reforma mais larga e racional englobaria todos esses serviços, dando-lhes unidade e homogeneidade, sem lhes tirar nada da eficácia com que trabalham hoje. Nesta ordem de ideias se passou já para os tribunais do contencioso, tirando-a aos tribunais ordinários, a competência que tinham nos processos de execução fiscal.

São estes resumidamente os motivos das modificações que o projecto pretende introduzir na organização dos serviços do contencioso das contribuições e impostos.

*
* . *

Modificada a organização do contencioso, tinha de retocar-se o que respeita às formalidades processuais. E, andando os

respectivos preceitos dispersos por vários diplomas aproveitou-se a oportunidade para os sistematizar, redumindo-os num só, e para os simplificar, harmonizando-os com a recente reforma do processo civil.

O projecto que se apresenta acentua ainda a tendência que ultimamente se tem manifestado nas nossas leis para reduzir a um tipo único a variedade de processos, instâncias, prazos e recursos que complicavam sem utilidades a resolução das questões entre o contribuinte e o fisco. Ficam ainda em 1.^a instância dois processos: um para o contencioso dos impostos propriamente dito, outro para o julgamento de transgressões de leis e regulamentos tributários, quer a transgressão responsabilize apenas o infractor por uma multa, quer tenha provocado uma defeituosa liquidação do imposto que haja de ser rectificado e cobrado conjuntamente com ela. Mas nas instâncias superiores já foi possível unificar o processo, que segue os mesmos trâmites e obedece às mesmas formalidades, seja qual for o seu fundamento.

Ainda no mesmo intuito de simplificação e sistematização se incorporou no processo do contencioso o recurso extraordinário, mantendo aliás os prazos e os fundamentos com que podia ser interposto, não se vendo motivo para a duplicação de serviço a que até aqui dava lugar.

Tudo se tentou fazer sem de qualquer modo complicar o processo que deve ser fácil, simples e expedito, e sem se negarem ao contribuinte os meios indispensáveis de garantir seriamente os seus direitos. Certas minúcias a que se desceu têm por fim evitar que, sem necessidade, se recorra como elemento subsidiário ao processo civil, mais formalista do que é necessário que este seja.

Pelo mesmo motivo se estabeleceram alguns preceitos — tão defeituosos e tímidos como os impõe a atrasada elaboração doutrinal deste ramo de direito — sobre legitimidade, fundamentos dos recursos e nulidades insupríveis do processo. Mas assim mesmo pareceu isso preferentemente a não haver nenhuma regra especial que servisse pelo menos de orientação aos interessados e aos tribunais.

Ao público e especialmente aos estudiosos convém ter conhecimento da jurisprudência do Tribunal Superior do Contem-

cioso; por isso se volta ao antigo preceito de mandar publicar os acórdãos no *Diário do Governo* e de fazer colleccionar em volume os que tenham interesse doutrinal.

Nestes termos, o projecto que a comissão apresenta, por muitos defeitos que contenha, pretende ser mais um passo para o aperfeiçoamento do contencioso e, através dele, para a regular execução do sistema tributário.

k) Taxa militar

Imposto de selo sobre as especialidades farmacêuticas

Pertence a receita da taxa militar ao Ministério da Guerra e não tem por isso a comissão competência para apresentar qualquer proposta a seu respeito. Não o faz, mas, tendo obtido elementos cujo conhecimento pode interessar, junta-os a este relatório (documentação Z).

O decreto n.º 11 299, de 30 de Novembro de 1925, não está em execução porque não chegou a ser publicado o necessário regulamento, mas parece que não é na orientação dos princípios que o decreto estabelece que se pode melhorar a liquidação e cobrança da taxa militar. O lançamento desta taxa tem sido muito deficiente, não sendo atingidos todos os que por lei deveriam pagá-la, e a cobrança é ainda pior, ressentindo-se das deficiências com que aquele é feito.

Pode calcular-se em 20 por cento a dívida incobrável deste imposto. De 1912-1913 a 1925-1926 foram liquidados 27 549 contos; a cobrança foi só de 17 594 contos, sendo anulados 3166 contos. Da diferença não cobrada, 6789 contos, supõe-se $\frac{1}{3}$ deve ser ainda anulado em falhas. As anulações elevar-se-ão para todo o período a 5428 contos, ou, como se disse, a 20 por cento do total da liquidação.

São violentas as percentagens para o cálculo da taxa variável e vê-se que, sem prejuízo da receita e apenas lançando melhor o imposto, podiam ser bastante reduzidas.

•
• •

É ainda um defeito de cobrança o que se nota no imposto do selo sobre especialidades farmacêuticas, como se vê dos mapas que se juntam (documentação B' e C') e de uma exposição feita pelo vogal da comissão, Sr. Gonselheiro Silvino da Câmara (documentação D').

No ano de 1925-1926 a receita proveniente deste imposto foi de 2578 contos, concorrendo a cidade do Porto com 319 contos e a de Lisboa com 2209 contos (e note-se que destes, 1670 foram cobrados pelas execuções fiscais). Em todos os outros distritos e concelhos cobraram-se apenas 41 contos. No distrito de Vila Real, com 14 concelhos, não se arrecadou um centavo. Dos outros 229 concelhos do País não se pagou nada em 157 e cobrou-se o imposto em 72.

No distrito de Viseu, por exemplo, com 24 concelhos, Tabuaça arrecadou \$50; Nelas, 15\$; Mangualde, 193\$75; em Lamego, S. Pedro do Sul e outros concelhos de maior população, nada. E assim os restantes.

No entanto a receita é já interessante, anda por umas 180 vezes a importância que tinha nos seus começos, em 1903-1904. Vê-se porém que é susceptível de muito maior desenvolvimento: basta ser aproveitada.

•
• •

Terminamos por aqui as nossas considerações sobre a reforma.

Entregando os projectos que elaborámos com o cuidado e zelo com que trabalharíamos cousa propriamente nossa, cumprimentamos V. Ex.^a, Sr. Ministro, e fazemos sinceros votos pelas prosperidades da Nação Portuguesa, cujos altos interesses V. Ex.^a está encarregado de defender e nós procurámos sinceramente interpretar.

Lisboa, 30 de Junho de 1927.

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

O presidente da Comissão,
António de Oliveira Salazar.

Os Vogais,

Alexandre de Figueiredo e Melo (da comissão de defesa agrícola do Algarve).

Artur Carvalho da Silva (da Associação dos Proprietários).

Belchior de Figueiredo.

Eduardo Maria Rodrigues (da Associação Comercial dos Lojistas de Lisboa).

Frederico Augusto de Almeida Teixeira.

Joaquim de Almeida Novais.

Joaquim Nunes Mexia (da Associação Central de Agricultura Portuguesa).

Levy Marques da Costa (da Associação Industrial).

Silvino da Câmara.

O Secretário,

José Maria Ludovice.

O vogal da comissão Sr. Dr. Manuel Duarte Guimarães Pestana da Silva, representante das associações comerciais do Porto, não assina o presente relatório por motivo de se achar doente, deixando, pelo mesmo motivo, de assistir às últimas reuniões.

7

A REMODELAÇÃO DO ACTUAL
REGIME TRIBUTÁRIO
(1927)

I

II

III

IV

A Remodelação do Actual Regime Tributário*

A multiplicidade de adicionais e declarações. — Os impostos que se suprimem e os que se reduzem. — O imposto sobre a propriedade urbana e a lei do inquilinato.

O Sr. Dr. Oliveira Salazar é hoje, apesar da modéstia do seu carácter e do horror inato que sente por tudo o que representa ostentação ou exibicionismo, uma das figuras de maior relevo na sociedade portuguesa. Lente de Direito na Universidade de Coimbra, apura as suas raras faculdades num estudo constante e os seus colegas e discípulos estimam-no e respeitam-no por igual, pelo brilho das virtudes morais que o distinguem, pela seriedade e solidez do seu saber, pela largueza e erudição com que abrange os mais vastos problemas da sociologia.

Passou como um meteoro pela pasta das Finanças, quando se constituiu a situação de 28 de Maio, porque o seu estado de saúde não lhe permitia então um trabalho violento, mas nesses breves dias teve ensejo de provar uma competência especial para a administração dessa pasta e as mais altas qualidades de dirigente.

A competência que demonstrou a ninguém causou estranheza, porque o Sr. Dr. Oliveira Salazar professa há anos, na sua Universidade, precisamente a pasta de finanças e conhece por isso a fundo as possibilidades do país e todos os estudos teóricos e aplicações práticas que, nos povos mais adiantados, se têm elaborado e tentado em assuntos de tanta complexidade.

* Entrevista ao *Diário de Notícias*, 14 de Julho de 1927.

Há meses o Governo recorreu ao seu saber e patriotismo e encarregou-o de presidir à comissão a que confiou a elaboração dum projecto de remodelação do actual regime tributário. Essa comissão, ao contrário do que tantas vezes sucede no nosso país, consagrou-se com a maior dedicação e boa vontade à sua tarefa e num período relativamente curto redigiu um trabalho inspirado no propósito de pôr em ordem e simplificar o nosso antigo regime tributário. Os seus colegas, nenhum dos quais o conhecia pessoalmente, antes de começarem a ser seus colaboradores, ficaram cativados com a correcção e gentileza do seu trato, a sábia e ao mesmo tempo prática orientação que ele imprimiu aos trabalhos da comissão, o tacto e espírito de tolerância com que conseguia conciliar as opiniões mais divergentes e a superioridade com que se desprendia de preocupações de escola, ou de conveniências particulares ou de classe, para só atender aos interesses do contribuinte em geral e aos interesses do Estado. Esse desconhecido da véspera tornou-se em breve, para cada um deles, um amigo e do respeito e afecto que lhes inspirou resolveram todos os membros da comissão dar-lhe testemunho bem eloquente e significativo. Nenhuma consagração mais alta podiam ter os méritos do Sr. Dr. Oliveira Salazar.

•
• •

Sabendo que o estudo da comissão estava completo e já fora entregue ao sr. ministro das Finanças, pareceu-nos oportuno procurar o eminente professor e pedir-lhe que nos expusesse os princípios por que ele e os seus colegas principalmente se haviam orientado.

Pedimos-lhe que nos dissesse, em síntese, qual fora a orientação da comissão. O nosso interlocutor respondeu-nos:

— A última reforma tributária larga que se fez entre nós foi a de 1922. Pode-se-lhe chamar uma reforma profunda porque remodelou determinados impostos em bases inteiramente diferentes das que até aí estavam estabelecidas. E por isso deve ser considerada como o início dum período novo.

— E deu realmente bons resultados?

— Infelizmente, não lhe posso responder afirmativamente. Ou porque as suas disposições não fossem perfeitas, ou por deficiências de execução, ela provocou protestos e resistências a que era justo e necessário atender.

— O nosso sistema fiscal tem muitos defeitos?

— Muitos. Têm-se criado sem ligação e portanto, sem obediência a um todo homogéneo, muitos impostos com aplicações especiais. Esses impostos, uns recaem sobre matérias colectáveis diferentes, mas outros há que incidem sobre matérias colectáveis já atingidas pelo fisco. E estes últimos ou aparecem como impostos novos e independentes ou como adicionais a impostos antigos. Daqui resulta uma sobrecarga tributária, ou quando esses impostos são muito diminutos, uma complexidade de obrigações para o contribuinte.

— A reforma de 1922 corrigiu esses defeitos?

— Não. A famosa lei n.º 1368 ainda os agravou utilizando muito largamente o sistema das declarações do contribuinte e estabelecendo para estas prazos diferentes.

— Temos vivido, pois, uma extrema confusão.

— Assim é. Tem-se obrigado o contribuinte a fazer um grande número de declarações, em períodos muito diversos, a pagar muitos impostos sobre a mesma matéria colectável, sob a forma de impostos novos ou de adicionais. Algumas vezes não resultava daí um excesso de tributação, mas o que resultava sempre era o contribuinte viver numa aflição constante e ser vexado amiúdo com o peso de multas, porque a nossa fiscalização é e tem sido sempre mais uma fiscalização de transgressões do que uma fiscalização de liquidação e cobrança de impostos.

— Contra esse mal têm surgido então queixas de todos os lados...

— Compreende-se bem que elas se exteriorizassem. Com um tal espírito de fiscalização, tudo o que sejam obrigações múltiplas, muito difíceis de se conhecerem e de se cumprirem e cuja falta dá lugar a sofrerem-se pesados encargos, provoca um estado de irritação que não pode deixar de se reconhecer ser compreensível e justificado. A opinião pública reclamava, pois, que se fizesse uma reforma, que tendesse a uma grande simplificação.

— Nesse ponto de vista devia haver opiniões muito divergentes.

— Havia, realmente. Essas opiniões percorriam uma escala enorme, a ponto de alguns as exagerarem de tal modo que pediam um imposto único, o que praticamente chega a ser um absurdo.

— E como se podia conseguir a simplificação?

— Podia obter-se reduzindo-se o número dos impostos, ou as exigências do fisco em relação ao contribuinte para a liquidação dos impostos existentes.

— A simplificação no número dos impostos era fácil de se conseguir?

— Não. Sob esse ponto de vista ela forma modalidades muito diversas, conforme se trata de impostos distintos ou de adicionais. Em relação ao primeiro ponto, a comissão pouco pôde fazer. Em primeiro lugar porque, na época actual não pode deixar de haver numerosos impostos, conforme as diversas características da matéria colectável, e por isso ela teve de manter, de um modo geral, o que já existia, o que não obistou a que alterasse alguns, e em segundo lugar porque muitos dos referidos impostos têm uma aplicação especial e a portaria que nomeou a comissão não lhe deu competência para tratar dos impostos deste carácter, muitos dos quais pertencem a serviços autónomos, ou expressamente a fundos com aplicação especial, de modo que a sua reforma não se pode fazer sem uma remodelação mais larga que abranja os referidos serviços, os fundos especiais e a própria contabilidade pública.

— E no capítulo dos adicionais?

— Aí a atitude da comissão foi a da fixação de uma taxa única em que se englobem os adicionais já considerados de carácter permanente. Mas como alguns desses adicionais não são para o Estado mas para os serviços especiais, o englobamento exige depois uma operação de contabilidade que distinga as receitas, ou uma reforma que acabe com a aplicação restritiva que eles hoje têm.

— Passarão a englobar-se todos os adicionais nas respectivas contribuições?

— Todos, não, porque se exceptuam os consignados aos

corpos administrativos, visto que, dentro de certos limites, são estes unicamente que poderão marcar o seu quantitativo. Adoptada esta doutrina, fixar-se-á uma taxa para os corpos administrativos, o que representa não só uma grande simplificação, mas a maior clareza e certeza do imposto, ficando o contribuinte com o conhecimento perfeito do que tem a pagar, a ponto de, mesmo em sua casa, poder fazer o respectivo cálculo.

— Desejaria muito que V. Ex.^a me dissesse agora o que a comissão resolveu para conseguir a simplificação na liquidação dos impostos exigentes.

— Da melhor vontade. O que importava era restringir o princípio das declarações, exigindo-as apenas para os impostos que não se pudessem lançar sem elas e utilizando-as mesmo para mais de um imposto, na hipótese de serem absolutamente indispensáveis. Isto pode-se realizar e creio bem que, a esse respeito, a comissão fez um trabalho muito útil.

— Mas limitou-se só a restringir o princípio da declaração?

— Foi mais longe. Ligado com essa restrição, há correlativamente um desenvolvimento de critérios legais objectivos para o conhecimento da matéria colectável e para o cálculo do imposto. Por este caminho chega-se a obter uma restrição dos poderes do fisco em relação ao lançamento dos impostos, o que não é, teoricamente, um princípio superior, mas que, em determinadas circunstâncias, pode dar um resultado melhor. Estando disso convencida, a comissão enveredou resolutamente pela orientação de restringir os poderes do fisco, conseguindo-se que o Estado cobre mais efectivamente as receitas que lhe são devidas e elas não se percam, em grande parte, por outros caminhos.

— V. Ex.^a falou-me há pouco em eliminação de impostos. Recorda-se dos que foram eliminados?

— Perfeitamente. Os que a comissão propõe que desapareçam são: a taxa anual da contribuição industrial, o imposto de rendimento, o imposto pessoal de rendimento, o imposto *ad valorem*, o imposto sobre trespasses de estabelecimentos comerciais, o imposto sobre objectos artísticos, as taxas de inspecção às indústrias e o imposto de aplicação dos capitais sobre dividendos.

— Propuseram-se também algumas reduções?

— Os que se entendeu que devem ser reduzidos, são: a

contribuição de registo por título oneroso de 14 por cento para 10 por cento, porque se tem notado que a taxa exagerada se opõe à mobilidade da propriedade; a contribuição de registo por título gratuito, isto é, o imposto sobre heranças e doações, reduzida quase a metade sobretudo nos graus mais próximos de parentesco, e que a comissão bem desejaria que se acabasse por completo na transmissão de pais para filhos, não se atrevendo, porém, a propô-lo, para não sacrificar uma receita de que o Tesouro não pode prescindir nas difíceis circunstâncias em que se encontra, e o imposto de aplicação de capitais sobre juros e dividendos de títulos estrangeiros que foi reduzido de 14 por cento para dois por cento.

— Sobre um outro assunto ainda o desejava importunar, tão momentoso e oportuno ele é. Refiro-me à contribuição predial urbana, que se liga com os problemas do inquilinato e das construções. A comissão apreciou-o?

— Não podia deixar de o fazer. Como actualmente a matéria colectável da contribuição predial urbana é dominada pelas restrições da lei do inquilinato, não há maneira de separar absolutamente esses dois assuntos. Há dois pontos de vista a que é preciso atender. Um é permitir-se o desenvolvimento ou a actualização da matéria colectável na predial urbana. Outro é fomentar a expansão das construções, pelo interesse que daí vem para o fisco e para a existência das próprias populações.

— Como é que a comissão os encarou?

— Como, em minha consciência, julgo que o devia fazer. Não se podendo permitir de um salto a actualização das rendas, nem sendo justo exigir ao proprietário que habita a sua própria casa a contribuição correspondente ao valor actual; propôs que se criasse um regime transitório no qual se mantêm a solidariedade actualmente existente entre o rendimento colectável e o direito do proprietário à renda.

— Para isso...

— Para isso permitir-se-á, a caminho de uma nova normalidade, um certo aumento das rendas. Esse aumento provocará um acréscimo na contribuição predial, mas, sendo quase convicção geral de que é impossível resolver desde já o problema da habitação, sem um largo auxílio, a comissão lembra o alvitre de

se destinar esse aumento de receita quase na totalidade a promover e subsidiar novas construções.

Sentíamos que estávamos abusando da gentileza do nosso interlocutor. Mas perguntámos ainda.

— V. Ex.^a. pode dar-nos mais alguma indicação das directrizes a que obedeceu a comissão?

— Teria realmente muito que dizer. Basta que lhe afirme que o nosso trabalho, aliás muito sintético, abrange centenas de páginas, tantos são os assuntos que ele teve de versar. Mas seria impossível, numa entrevista jornalística, aludir sequer a todos eles. De resto, os pontos principais a que obedeceu a nossa orientação, já lhos expus.

— E V. Ex.^a. ficou contente com os seus colegas?

— O mais que é possível — replicou com vivacidade o Sr. Dr. Oliveira Salazar. — É difícil, muito difícil mesmo, encontrar um grupo de homens tão conhecedores dos problemas que tinham de apreciar; tão dedicados, tão desprendidos de pequenos interesses, tão desejosos de realizar uma obra sã e útil ao país, como os que o Governo nomeou para me ajudarem a levar esta cruz ao Calvário. Fiquei formando do seu carácter, inteligência e patriotismo, o mais elevado conceito.

8

CONTAS DO ESTADO
(1927)

Contas do Estado

Gerência de 1926-1927*

Fica desde já entendido que, além de suficientemente maçadores, estes dois ou três artigos aspiram à maior objectividade, limitando-se a expor com leve comentário indispensável à sua compreensão, os números extraídos das publicações oficiais.

I

Em livro do ano passado sobre *Bolchevismo, Fascismo e Ditadura*, escreveu o Prof. Nitti, antigo primeiro-ministro de Itália: «Não é possível falar das finanças dos países em ditadura. Há sempre alguma coisa de misterioso. Nos países livres as crises são previstas com antecipação, discutem-se, procuram-se-lhes os remédios com a cooperação de toda a gente. Nos países em ditadura as crises são misteriosamente ocultadas, e quando se produzem, precipitam sempre o país num desastre.»

Eis de princípio já uma censura que não pode ser feita à ditadura portuguesa onde os documentos da administração financeira têm continuado a aparecer, alguns mesmo com mais pontualidade que dantes. Orçamento, contas, notas da dívida fluante, balancetes do Banco de Portugal cotações de fundos — tudo se tem publicado, para que o país saiba, e não há operação de alguma importância para as finanças públicas que não tenha sido levada ao conhecimento de todos. Se alguma acusação neste ponto pode ser lançada ao Ministério das Finanças, não é pro-

* Novidades, 30 de Novembro, 1, 4, 6, 10, 17 e 21 de Dezembro de 1927.

priamente de não dizer o que tem feito, mas de ocultar o que tenciona fazer para solucionar uma crise de que não pode sem responsabilidade sua deixar-se indefinidamente agravar.

Não há necessidade — e seria porventura inconveniente — descer a minúcias que alvorecem ou possam tornar ineficazes medidas aconselháveis; mas as grandes linhas da política financeira, a executar nos anos mais próximos, conviria que o país as soubesse, para corajosamente se dispor a aceitar a parte de pesados sacrifícios que por várias formas se lhe hão-de impor, se é que estamos dispostos todos — amigos e inimigos da ditadura — a abandonar por uma vez a esperança em milagres financeiros, como se na administração pública pudesse haver outros milagres diferentes dos que realizam inteligências claras, vontades firmes, honestidades inconcussas e um trabalho produtivo da nação. O messianismo que largamente empregamos na nossa vida pública, é falta de cultura; em todos os que têm responsabilidades — a amigos ou inimigos da ditadura — só pode significar preguiça mental ou cinismo que se ri da ingenuidade alheia — inferioridade intelectual ou moral em qualquer caso.

Deixemos isso.

•

O *suplemento* ao *Diário* que me chega às mãos, traz a conta provisória do Estado nos meses de Julho de 1926 a Junho de 1927 e apresenta um *déficit* de gerência de 689 mil contos, dos quais 652 mil respeitam ao ano económico findo. É o primeiro ano por cuja vida administrativa a ditadura responde, dado que o mês de Junho de 1926 se gastou quase todo na escolha de novos inquilinos para alguns gabinetes do Terreiro do Paço. Em Julho começa a ditadura a administrar, já com orçamento seu, não preparado de todo mas rapidamente revisto por ela. Estamos diante da sua obra.

Não formulentos juízo apressado sobre aquele *déficit*, cujo valor e perfeito significado só bem se podem apreciar depois do exame que precisa o movimento das despesas; mas pode desde já notar-se a sua desproporção com receitas que andam por 1300 mil contos dos quais aquele *déficit* representa uns 50 %. Se não

pode esperar-se que as receitas públicas se elevem dum momento para o outro nesta proporção, há fatalmente que dar outra orientação à nossa política de despesas.

A primeira observação que vale pena fazer quanto às receitas, é que — fenómeno muito raro senão inédito em Portugal — *as contas acusam uma liquidação superior às previsões orçamentais*. O primeiro defeito dos nossos orçamentos é resultado do excesso de optimismo dos ministros e consiste no exagero das receitas previstas, a cuja conta se lançam logo mais algumas despesas, como se, além dos namorados, também o Tesouro pudesse viver de esperanças.

Sob o ponto de vista das receitas, e acusando aqui e além alguns erros de cálculo explicáveis, o orçamento de 1926-1927 foi pois um trabalho prudente e sério.

E não me demoro mais no elogio, porque me parece ter nisso alguma responsabilidade pessoal, se é certo que o comandante Filomeno da Câmara aproveitou o trabalho de revisão que ficou feito em face de elementos então publicados e que eu devia naquella altura, e outros não podiam antes, ter tão vantajosamente aproveitado.

Seja como for, o orçamento das receitas encosta-se às realidades, quer dizer, às contas de gerência do ano anterior, em relação às quais as de 1926-1927 accusam uma certa melhoria, salvo nalguns pontos em que já se esperava uma quebra apreciável.

É questão de lançar os olhos para o quadro em que os números se arredondam para facilitar a leitura e se corrigirem, por motivos a explicar, os relativos a juros de títulos na posse da Fazenda.

Aproveitam-se neste quadro os números representativos das receitas *liquidadas* que são as que traduzem os direitos do Estado, salvo as correcções que depois venha a introduzir nas liquidações a solução de recursos pendentes. Em todo o caso são elementos preferíveis, a meu ver, aos da *cobrança*, retardada às vezes de modo a acumular-se com outra dentro do mesmo período financeiro. Note-se ainda que a distinção só tem valor nos grandes impostos directos do capítulo I, na contribuição de registo por titulo gratuito no cap. II, no imposto sobre o valor das transacções no III e ainda no cap. VIII, na parte em que o fundo

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

Capítulos do orçamento	Previsão orçamental para 1926-1927	Gerência de 1926-1927	Gerência de 1925-1926
Impostos directos	260	266	288
Registo e selo	157	165	159
Impostos indirectos	295	351	336
Rendas e participações de lucros	171	100	84
Próprios nacionais	27	35	30
Juros e dividendos	93	99	98
Reembolsos e reposições	6	9	6,4
Rendimentos de diversos serviços	<u>114</u>	<u>125</u>	<u>114</u>
	1124	1148	1125
Adicionais que no orçamen- to vinham como receita extraordinária	<u>162</u>	<u>154</u>	<u>183</u>
	1288	1302	1303

de instrução primária é afectado pela incompleta cobrança e a liquidação se equivalem perfeitamente.

Tomando-se pois as receitas ordinárias, segundo a classificação orçamental, temos que a liquidação efectiva *excedeu* a receita prevista em 24 mil contos, e a liquidada na gerência anterior, em 23 mil; e se adicionarmos uma parte da receita da sua natureza ordinária, mas que então vinha inscrita no orçamento como extraordinária, fica ainda a liquidação na gerência de 1926-1927 superior à previsão em 16 mil contos, mas inferior em 6 mil à efectivamente arrecadada na gerência anterior. — Não se pode dizer que o *déficit* seja devido à má previsão das receitas.

Mas vale a pena examinar com mais alguma atenção cada um dos capítulos das receitas... E aí temos nós mais um artigo. E neste «engano de alma» mãos à obra.

II

Estou com uma constipação formidável. Sinto um enorme peso na cabeça — por dentro, está visto; choram-me os olhos e não vejo claro. É-me impossível estudar ou compreender o que leio; bronco pesado, estou incapaz de aprofundar um problema, de apanhar a força duma razão, de perceber a *nuance* duma ideia, de manter a sintaxe dentro de regrados limites; em suma, estou em óptimas condições para escrever nos jornais — e continuo um artigo que escrevi nas *Novidades* sobre as contas do Estado em 1926-1927.

•

Tinha observado, como primeira nota digna de registo, que as receitas liquidadas excediam nalguns milhares de contos as previstas no orçamento, organizado com prudência e com seriedade.

Uma segunda nota será que a *cobrança* não piorou, apesar das muitas queixas e lamentações em que é fértil o português quando não quer pagar, o que sempre lhe sucede, e apesar de sucessivos adiamentos concedidos pelo Ministério das Finanças. A proporção entre as *receitas cobradas* e as *liquidadas* passou mesmo de 90,5 %, na gerência de 1925-1926, para 92,6 % em 1926-1927, para o que contribuiu o aumento dos impostos de importação e uma cobrança efectivamente melhor na contribuição industrial e no imposto de transacções, aliviados nalgumas dezenas de milhares de contos em benefício do comércio e da indústria, e limpo o campo da tributação de muitos contribuintes colocados em condições de nada se lhes poder exigir.

Em absoluto porém a cobrança está longe de ser boa, umas vezes porque o contribuinte vai adiando e fugindo, outras porque o serviço nas repartições de finanças se atrasa, forçando a uma tardia abertura dos cofres. Umas dezenas de cofres só lá para Setembro ou Outubro do ano passado puderam pôr-se em condições de dar entrada aos impostos directos; mais de cinquenta mil processos aguardavam por esse país, não há muitos

meses, a liquidação da contribuição de registo; o imposto sobre a aplicação de capitais revela ainda muitas insuficiências, apesar da melhoria obtida na gerência finda, e o imposto pessoal de rendimento em que parece também ter-se trabalhado mais, depois dum período em que quase caiu no olvido, está ainda longe de ser a máquina fiscal que se esperava.

Ora, pondo em confronto apenas os impostos cuja cobrança pode por vários motivos distanciar-se da liquidação, e sem descer a grandes minúcias à busca dum descabido rigor, temos que a proporção que acima vimos oscilar à volta de 90 %, desce a 83 % em 1926-1927 contra 80 % na gerência anterior, o que já não sendo tão bom, continua a acusar, ainda assim uma certa melhoria.

A minha impressão de conjunto é, pois, que na arrecadação das receitas públicas se trabalhou no último ano mais e melhor, mas que há ainda um longo caminho a percorrer e grandes aperfeiçoamentos a adoptar, para que seja mais regular o serviço e mais produtivo o imposto.

•

Tomemos agora cada um dos grupos orçamentais das receitas para vermos um pouco mais miudamente como as coisas se passaram.

No grupo que o orçamento denomina — *contribuições e impostos directos* — hão-de notar-se as menores valias da contribuição industrial e dos emolumentos consulares e as maiores valias do imposto sobre a aplicação de capitais e do imposto pessoal de rendimento.

A *contribuição predial* mantém-se firme; é em solidez de rendimento a rainha das nossas contribuições. Liquidaram-se mais dois mil contos do que a previsão orçamental e mais novecentos do que a liquidação da gerência anterior. E ainda que a legislação do inquilinato mantém em ínfima produtividade a parte que respeita aos prédios urbanos, a contribuição predial é, mesmo quanto a rendimento, dos nossos primeiros impostos.

A *contribuição industrial*, essa mostra os efeitos da crise que se tem atravessado. Descontara-se já no orçamento uma

grande baixa que na realidade não foi ultrapassada mas comparativamente à liquidação feita em 1925-1926, este imposto mostra na última gerência uma menor valia de cerca de 40 mil contos, tida em conta a quota principal e os dois grandes adicionais para melhorias de vencimentos e para a instrução primária.

A sorte diversa dos dois grandes impostos — um tão estável, apesar da sorte vária da terra e dos anos, e outro tão sensível — faz-me pensar se não se terá ido longe de mais naquilo que se resolveu chamar o lucro *líquido real* dum ramo de actividade económica, e se não conviria mais sujeitar a uma tributação moderada, mas firme, o que poderia considerar-se lucro *normal* duma indústria para um capital determinado ou uma certa cifra de negócios. É de temer que o sistema fiscal, para fugir à injustiça, proteja de preferência os preguiçosos e os inferiores, e o fisco só tenha olhos de inquisidor em vez de simpatia, para os elementos mais hábeis que pela sua inteligência e pelo seu trabalho elevam acima do vulgar os rendimentos da sua indústria. — Mas interessante que este ponto fosse, não era para ser tratado aqui.

•

Não há na conta de gerência que examino, elementos que nos permitam averiguar a que se devem os 5 mil contos que a mais se liquidaram no último ano, *de imposto sobre a aplicação de capitais*, tanto mais que nunca se liquidou desde 1922-1923 cifra que se comparasse aos 29 mil contos que atingiu em 1926-1927.

Será devido a um aumento sério na antiga décima de juros, perfeitamente explicável pelo desenvolvimento do empréstimo hipotecário e a cobrança forçada de letras? Será porque o serviço montado nas Direcções de Finanças distritais para a fiscalização da parte mais interessante deste imposto, se vai mais e mais aperfeiçoando e mostrando maior eficiência?

Mostrando a baixa da contribuição industrial que diminuíram os lucros do comércio e da indústria, não é à distribuição de mais elevados dividendos ou juros que pode atribuir-se aquela maior valia; e, se de facto a causa está numa melhor fiscalização dum

imposto que nunca primou, nalguns dos seus antecedentes, por uma boa liquidação teríamos aqui um interessante sintoma de progresso fiscal.

•

No *imposto pessoal de rendimento* é que este progresso é nítido.

Durante os primeiros anos da sua vigência foi tão descurado que se diria esquecido o lançamento deste imposto. A sua novidade, a sua violência, a complicação do regime fiscal, a sua adopção simultaneamente com outros cuja organização exigiu esforços e cuidados extraordinários, explicam algumas das irregularidades e o fraco rendimento que se lhe tem visto e a muitos o fez supor condenado.

A liquidação feita em 1925-1926, nalguns concelhos talvez referida a vários anos económicos, andou por uns 7500 contos; mas a deste ano já sobe a 17 mil e tantos. Tendo baixado os rendimentos que têm por fonte o comércio e a indústria, e mantendo-se no mesmo nível os provenientes da agricultura, devemos estar em presença duma melhor liquidação. Sabe-se que o tempo é um grande aperfeiçoador das máquinas fiscais que não trabalham bem quando são novas; mas o tempo nunca realiza de per si este prodígio, se a administração o não ajuda: pelo que parece devemos ver aqui um domínio tributário em que o fisco também trabalhou mais e melhor.

•

Reduzamos entretanto a um quadro simples o pouco que neste artigo se quis dizer.

Ou sejam *mais* 6 mil contos que a previsão orçamental e *menos* 22 mil do que a liquidação feita na gerência anterior, a que se fez em 1926-1927.

... Pois, senhores, até parece que estou melhor da constipação.

IMPOSTOS DIRECTOS
(Liquidação, sem os adicionais)

Milhares de contos

	Previsão orçamental para 1926-1927	Gerência de 1926-1927	Gerência de 1925-1926
Cont. industrial	80	82	104
Cont. predial	70	72	71
Emolumentos consulares	52,7	38	44
Emol. dos governos civis	4	5,4	5,6
Emol. judiciais	4,4	5	4,4
Imp. sobre a aplicação de capitais	24	29	24
Imp. pessoal de rendimento	6	17,4	7,4
Outros rendimentos desta classe	—	18,5	28,9
	260	266	288

III

Não há grande coisa a notar no capítulo II das receitas, onde se juntam a contribuição de registo por título oneroso, o imposto do selo, o imposto do selo sobre as especialidades farmacêuticas e toda a demais receita por meio de estampilhas.

Ainda aqui a receita prevista de 157 mil contos foi excedida na liquidação da gerência, que atingiu perto de 165 mil contos, apresentando um excesso de 6 mil sobre a gerência anterior. Baixa algum tanto o imposto do selo e sobe quase na mesma proporção a receita por meio de estampilhas. De modo que o excesso sobre a gerência de 1925-1926 é de facto devido a um aumento na contribuição de registo, que se eleva de 52 para 70 mil contos aproximadamente.

Creio repercutirem-se aqui medidas de ordem administrativa tomadas pelo Ministério das Finanças para acelerar a liquidação de processos em atraso, e se muito há ainda que fazer no mesmo sentido, é de esperar que esta receita se eleve ainda mais na gerência corrente. Da contribuição por título oneroso é que não deve provir o aumento. Parece que a propriedade imobiliária perdeu parte da sua velocidade de transmissão, e se a actual crise pode ser parcialmente responsável por este facto, ao exagero das taxas pode sem receio atribuir-se a restante responsabilidade.

•

Interessante sob o ponto de vista económico e sob o ponto de vista fiscal é o que as contas mostram acerca dos *impostos indirectos*. Organizemos primeiro o respectivo quadro:

Impostos indirectos

Milhares de contos

	Comissão orçamen- tal para 1926-1927	Gerência de 1926-1927	Gerência de 1925-1926
Direitos de exportação	11,6	8	11
Direitos de importação	184,5	250,5	210,5
Imposto do comércio			
marítimo	1	4	1
Imposto de mercado	10	10,5	10
Imposto de transacções	65	50,7	79
Imposto suplementar sob a importação	21	23,5	22
Adicional de 90 % sobre o imposto de transacções e suplementar (inscrito no cap. IX)	<u>77</u>	<u>64</u>	<u>90,3</u>
	372	415	426

A crise que a indústria tem atravessado, fez aqui a fortuna do Estado e reflecte-se tão nitidamente no movimento das importações e das exportações e na vida dos negócios dentro do país, que basta olhar para apreender, através das receitas públicas, alguns dos seus efeitos.

A revalorização do escudo desde 1924 operou-se mais no mercado internacional que no mercado interno em que os preços e os salários não retomaram o nível equivalente ao novo valor da moeda. Do desequilíbrio produzido resultou que a libra passou a ser em Portugal a mercadoria mais barata, e os resultados deste estado de coisas não podiam deixar de ser uma diminuição das exportações e um aumento pronunciado nas importações.

Os *direitos de exportação* de vários géneros e mercadorias que tinham subido em 1923-1924 para 19 700 contos baixaram para cerca de 14 mil no ano seguinte e em 1925-1926 já foram só de 11 mil. Pois na gerência de 1926-1927 só temos os 8 mil que o quadro indica.

Pelo contrário, os *direitos de importação* que em 1925-1926 já se elevaram a 210 mil contos, sobem ainda para 250 mil, e ainda que deste total deduzamos uns 17 mil contos de diferença nos direitos de tabaco estrangeiro (cuja anormal importação teve no ano findo uma explicação especial), fica-nos ainda uma maior valia de 23 mil contos, sem entrarmos em linha de conta com o imposto suplementar, que funciona exactamente como um imposto aduaneiro sobre as importações.

Chamou-se a isto a *loucura das importações*; mas os homens que tanto se enganam quanto aos seus interesses longínquos, raro deixam de ver bem o seu interesse imediato, e este indicava que mais valia importar que produzir, assim houvesse libras para pagar tudo o que apeteceu comprar.

Em todo o caso, sob o ponto de vista meramente fiscal, esse aumento de importação valeu no Estado um aumento de receita, mais que suficiente para o compensar do que a menos lhe rendeu o imposto de transacções. Mas se os dois fenómenos conjuntos — de diminuir as exportações e aumentarem as importações, aliados, a outros trouxeram ao Estado graves dificuldades no abastecimento da praça em câmbios e provocaram uma certa

ANTÔNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

alta no valor do ouro, aí se lhe vai em diferenças de câmbios para as suas despesas no estrangeiro, o que se pensara que tinha ganho nestes impostos. — Triste vida esta em que não é possível uma alegria perfeita!

Para darmos já agora uma ideia aproximada do que foram as receitas de imposto na gerência de 1926-1927, vale a pena rebuscar ainda nos restantes capítulos do orçamento os principais rendimentos que, sob diversos nomes, os contêm. O cofre geral dos emolumentos do Ministério das Finanças vive também de adicionais a vários impostos, mas é-nos impossível distinguir a parte que nos seus 8 mil contos pertencem a outros gastos, e por isso não o consideramos neste quadro.

Milhares de contos

	Comissão orçamen- tal para 1926-1927	Gerência de 1926-1927	Gerência de 1925-1926
Fundos de assistência	1,6	11	6
Fundo de instrução primária	48	47,5	53
Taxa militar	9	14	12,6
Adicional de 40 % sobre as contribuições predial, industrial, de registo, e imposto de aplicação de capitais	<u>85</u>	<u>89</u>	<u>93</u>
	143	162	165

Ainda nestas receitas se vê ter sido prudente a previsão do orçamento, pois que as liquidadas na respectiva gerência as excederam em duas dezenas de milhares de contos ficando pouco abaixo das que se liquidaram no anterior.

Vê-se que o fundo da instrução primária foi afectado pela baixa que se notou na contribuição industrial, e que a taxa militar progride apesar de se saber que é dos nossos impostos um dos mais irregularmente lançados e cuja cobrança tem apresentado mais graves deficiências. Basta dizer-se que deve andar por 20 % a dívida incobrável da taxa militar. Pelos anos de 1912-1913 a 1925-1926 foram liquidados 27 549 contos e só foram cobrados 17 594. Já foram anulados mais de 3 mil contos e supõe-se que as anulações hão-se elevar-se a uns 5400 contos ou sejam os 20 % a que acima me referi. Não está ainda em execução o novo processo de liquidação e cobrança, estabelecido por decreto dos fins de 1925, mas está-me parecendo que é muito outra do que ali se dispõe, a reforma a introduzir neste serviço.

E basta... Creio que já chega para adormecer, se for lido à noite.

IV

No capítulo IV arruma o orçamento as receitas provenientes de *Exclusivos-rendas fixas e participações de lucros*. Dizer que na gerência anterior se liquidaram por aqui 84 mil contos e na gerência de 1926-1927 100 mil, não é propriamente dizer nada, visto que umas e outras receitas se não podem comparar.

Os fósforos passaram em 1925 para o regime da liberdade, mas em 1925-1926 ainda se liquidaram 1000 contos cobrados na antiga Companhia que explorava o monopólio. Ora a receita obtida no novo regime em 1926-1927 tendo mudado de lugar, como era de razão, vem especificada nas contas provisórias agora publicadas, entre as do capítulo V, mas não atingiu os 10 mil contos que o orçamento previa: liquidaram-se apenas 5700 contos contra 10 mil da gerência anterior, nos quais estão incluídos 6 mil, não de lucro da receita líquida, mas do produto de venda de fósforos importados pelo Estado.

Os tabacos passaram do monopólio para a *régie* em Maio de 1926 e da *régie* para a liberdade no segundo semestre deste ano. O que era renda fixa e participação de lucros passou a ser lucro

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

líquido de exploração industrial, e agora, no actual regime, renda das fábricas, imposto aduaneiro e imposto de fabrico. Liquidações forçosamente complicadas e trabalhosas levaram ainda a receber da antiga Companhia em 1926-1927 uns 14 mil contos, respeitantes à exploração que cessara já e dera ao Estado, na gerência anterior, quase 53 mil. Por outro lado inscreveram-se como provenientes da *régie* 60 mil contos, mas as contas não deviam estar fechadas em *Junho*, e pelos balancetes que se foram publicando, parece que é ainda importante o saldo que tinha de entregar ao Estado a Comissão Administrativa, e entrará portanto nas contas da gerência actual. Em qualquer caso porém não se chegará, como é evidente, aos 140 mil contos que o orçamento previa para a *régie*.

Os caminhos-de-ferro do Estado que pelo contrato de Março de 1927 passaram para a Companhia Portuguesa, nada entregaram para receita do Tesouro na gerência de 1926-1927, quando na anterior tinham entregue uns 1250 contos certamente por conta de 1923-1924 e de 1924-1925. O arrendamento destes, bem como os novos regimes dos tabacos e dos fósforos permitem esperar aumentos importantes provenientes destas três fontes, ainda que se nos apresentem para o futuro sob aspectos diversos.

De modo que, no grupo de receitas que examinamos, apenas consentem em ser comparadas nas gerências de 1926-1927 e 1925-1926 as participações de lucros no Banco de Portugal, na Caixa Geral de Depósitos e nas lotarias. Mas nestas três rubricas arrecadaram-se na penúltima gerência mais de 29 mil contos, enquanto que em 1926-1927 mal se chegou a 26 mil. Nota-se uma diminuição importante nos lucros da Caixa entregues ao Estado, por onde se liquidaram só 12 mil contos; como porém, pelos relatórios desta, se vê que os lucros líquidos a entregar ao Estado por conta de 1924-1925 atingiam 21 mil contos e, por conta de 1925-1926, mais de 26 mil, suponho que estamos em face dum atraso de liquidação e de modo algum duma diminuição de receita. Em compensação, do Banco de Portugal vieram mais 5 mil contos, não que os lucros aumentassem em proporção, mas porque se liquidaram receitas de dois anos, entrando na gerência de 1926-1927 os lucros respeitantes aos anos de 1925 e 1926.

•

No capítulo VI que se intitula *juros e dividendos de capitais, acções e obrigações de bancos e companhias*, teríamos na gerência de 1926-1927 um aumento de 12 500 contos sobre a gerência anterior, se não fosse a maneira especial como é organizado este grupo de receitas em que se incluem os títulos da dívida pública *na posse da Fazenda*, o que faz com que o seu desenvolvimento corresponda geralmente a um acréscimo igual a inscrever nas despesas, por encargos de juros. E foi o que se deu aqui.

Dos 110 mil contos que o capítulo soma, só uns 5 mil é que constituem receita *real*, e ainda é preciso para isso que as colónias entreguem de facto à metrópole os juros relativos a adiantamentos que lhes são feitos, juros que vão até 3500 contos.

Uma enorme soma de 105 mil contos e que no orçamento actual já galgou para 123 mil, corresponde a juros de títulos de dívida pública, emitidos pelo Estado e conservados por este em carteira ou destinados a servir de cauções a suprimentos nos bancos. Como os títulos amortizados por conta das dotações orçamentais são inutilizados, o aumento de títulos de dívida na posse da Fazenda corresponde a maiores necessidades de cauções e, portanto, geralmente a aumento de dívida.

É uma receita cujo desenvolvimento não serve directamente nem o proveito nem a honra dos governos e dela se pode com verdade dizer que nem tudo o que luz é ouro.

Quanto ao mais, pode afirmar-se que a carteira de títulos do Estado português é mais importante do que poderiam dar a entender as fracas receitas a que dá lugar. Muitos títulos a constituem cuja indicação não vem no orçamento, nem nas contas, por não darem lugar a uma distribuição de dividendos e, no entanto, representam bons valores que no futuro darão, certamente, importantes receitas.

A parte o que respeita a certas companhias coloniais cuja insofismável e real nacionalidade portuguesa pode interessar grandemente o Estado, não se me afigura de aconselhar a política iniciada em 1924 — de alargar por meio de compra de acções a posição do Estado nas empresas que com ele têm contratos.

Num Estado permanentemente deficitário e com enorme dívida, não se trata propriamente de aplicar excedentes de receitas, mas de garantir a representação do Estado e a fiscalização, por meio de representantes seus, dos actos dessas empresas.

Creio firmemente que se depositaram nesse processo esperanças vãs e que a experiência há-de continuar demonstrando a sua ineficácia. Ligar-se o Estado à administração de empresas privadas que envolvem grandes interesses seus ou da nação, é ficar manietado perante possíveis abusos, assumir responsabilidades que não lhe cabiam e pôr-se em condições de não poder fiscalizar coisa nenhuma. Ora se se teima em considerar essas grandes empresas à moda de praças inimigas, não convém mandar-lhes de presente elementos fiéis que serão ou absorvidos ou mortos.

Mas enfim, os factos são superiores a todos os raciocínios e eu posso estar enganado: é uma questão de ver se os vários representantes ou comissários junto das companhias têm servido em geral para mais que para estarem quietos e calados nos lugares que lhes deram.

•

Deixando de lado os *reembolsos e reposições* de pequeno valor e de nenhum interesse e o capítulo VIII sobre *Rendimentos próprios de diversos serviços* de que aliás já extraímos o que mais convinha notar, façamos ainda, para acabar as *recettas da gerência de 1926-1927*, uma leve referência às *recettas extraordinárias*. A mais importante é o produto de adicionais sobre as contribuições para melhorias aos funcionários públicos e que há muito estavam reclamando passagem para as ordinárias, o que finalmente se fez no orçamento deste ano.

Além disto, ainda se arrecadaram uns milhares de contos, produto do empréstimo de 6,5 % de 1923, de reparações alemãs e da venda de navios dos antigos transportes marítimos.

Dos seus serviços autónomos, salvo o que se disse já da Caixa Geral de Depósitos, nada recebe o Tesouro, porque alguns são autorizados, como acontece ao *Porto de Lisboa* e aos *Serviços Florestais*, a levarem a fundos próprios os lucros líquidos de exploração; e outros, como os Correios e Telegrafos, foi-lhes permitido

INÉDITOS E DISPERSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

Milhares de contos

	Gerência de 1926-1927	Gerência de 1925-1926
Produto do empréstimo de 6,5 %-1923	18,4	172,6
Produto das reparações alemãs	4,6	0,3
Produto da venda de navios	<u>13,7</u>	<u>—</u>
	37	173

que nalguns anos empregassem também em melhoramentos e obras a parte de lucros que pertence ao Estado.

Deve ter ficado o leitor, que tenha tido paciência para ler estes artigos, com uma ideia das grandes receitas, das receitas que *pesam* no nosso orçamento e nas nossas contas; e habilitado a ajuizar do seu montante e das possibilidades da sua expansão.

Tentaremos fazer, aproximando-o das receitas, um estudo semelhante das *despesas públicas*. Desse artigo ressaltará o verdadeiro significado e a importância real do *deficit*.

V

O *deficit* que na gerência de 1926-1927 atingiu 687 mil contos, que significado tem? Qual é a sua gravidade? Como foi pago? — Eu desejava dar, em poucas linhas, a estas perguntas uma resposta precisa.

•

Viu-se já que a arrumação orçamental das *receitas* estava longe de ser impecável, pelo que foi necessário dar-lhes aqui e além um arranjo diferente. Quanto às *despesas* e pelo que se refere à grande divisão em ordinárias e extraordinárias, o mesmo

sucede no orçamento e nas contas da gerência que estudamos, de tal modo que, sem uma prévia destrinça, nada de seguro se poderá concluir dos números apresentados.

As contas apresentam, como tendo sido pagas durante a gerência finda, *despesas extraordinárias* no valor de 1157 mil contos, e se isto assim fosse, quer dizer, se de facto toda esta soma se referisse a gastos extraordinários, provocados por obras de utilidade pública, directamente ou indirectamente reprodutivas, as coisas teriam uma significação diferente da que na verdade têm. Joeirando porém com paciência aquela soma, pondo para um lado subsídios extraordinários, o custo de obras de algum vulto e despesas com movimentos pacíficos de tropas e movimentos revolucionários — o que tudo constitui verdadeiras *despesas extraordinárias* —, e para outro as que não têm este carácter, encontramos apenas constituindo o primeiro grupo uns 470 mil contos, de que devem abater-se ainda 90 mil, importância ao par da assistência financeira da guerra, que se escriturou nesta gerência em receita e despesa para a regularização das contas. Os restantes 777 mil contos temos de considerá-los como *despesa ordinária* para adicionar à que as contas consideram tais.

Em sentido contrário, isto é, *das ordinárias para as extraordinárias*, nós podíamos transferir — quer-me parecer que sem melindres de qualquer espécie — uns 60 mil contos que no Ministério do Comércio se destinaram a grandes reparações e construção de algumas estradas (continuando a ter o seu assento entre as despesas ordinárias as reparações correntes, como deve ser), se aquela soma tivesse sido gasta. Mas tendo o capítulo em que essa e outras despesas se inscreveram, atingido só 22 mil contos, podemos talvez limitar-nos a uma correcção de 10 mil supondo que foi só esta importância a que se gastou nas tais grandes reparações.

Ora, para fazer face a estas despesas, as contas da gerência mostram terem-se arrecadado só 50 mil contos, devendo por defeito de classificação as demais receitas extraordinárias ser passadas também para o grupo das ordinárias. E procedendo assim, permitem-nos as operações indicadas dividir o *deficit* em duas fracções, que é o que principalmente nos interessa na sua apreciação. Vejam-se em disposição diferente os respectivos números:

INÉDITOS E DISPERSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

Milhares de contos

Despesas pagas como <i>extraordinárias</i>	1157
Consideradas como ordinárias	687
	470
Despesas extraordinárias pagas como ordinárias	10
	480
Suprimentos do B. de Inglaterra lançados em receita e despesa (despesas de guerra)	90
	390
Receitas extraordinárias	50
	340
<i>Deficit da gerência</i>	687
<i>Diferença</i>	347

Quer dizer; nesse *déficit* de gerência que em qualquer caso consideraremos enorme, nem tudo tem o mesmo alcance, 340 mil contos, provenientes de despesas verdadeiramente extraordinárias, podiam ser cobertas pelo produto de empréstimos, por exemplo, e acerca delas há legítima esperança de que não se repitam, ou de que as não repitam as várias administrações naquilo em que podem dominá-las. Mas os 350 mil contos de *déficit* nas receitas ordinárias cujo carácter de permanência o torna especialmente grave, também para esses se recorrerá ao empréstimo?

Deve dizer-se que a situação financeira é mais apertada e difficil por causa deste último *déficit* que do primeiro, pela razão simples de que é incomparavelmente mais difficil diminuir despesas ou aumentar receitas no valor de 350 mil contos num orçamento como o nosso, do que obter num ano por empréstimo a mesma importância.

•

Se os princípios que se estudam nos livros, valem ainda alguma coisa, é em face da distinção que aí fica, que se há-de assentar no que importa ou é preciso fazer, dado que não seja possível continuar indefinidamente no mesmo teor de vida e eu creio firmemente que não é. Mas nenhum estudo seria profícuo, se a administração pública pelos vários departamentos do Estado se não cingisse a um

plano previamente concertado, ao menos ano por ano, abandonando por um vez uma política de *desejos*, *apetites* ou *lembranças* que pode ser interessante sob o ponto de vista do inédito, mas que lança a maior perturbação na questão dos dinheiros públicos.

Há, certamente, os casos imprevistos e de urgência em todas as administrações; mas serão tão fecundos em planos e de tão grande capacidade de realização os nossos homens públicos, que um ano lhes seja demasiado espaço para executar com fidelidade o plano que o orçamento deve traduzir?

É que não há possibilidade de prevenir o quer que seja, e de saber-se para onde se caminha, se, ainda que com possíveis correcções de detalhe, o que se previu não foi executado, e o que de facto se executa, não foi previsto. Ao começar-se uma gerência financeira devia saber-se o que se vai gastar e a proveniência dos fundos para se satisfazerem todas as despesas.

Uma das consequências do desprezo a que votamos, parece que sistematicamente, certas coisas chãs, é utilizarmos simples meios de tesouraria como fontes de receitas, e empregarmos os mesmos meios de crédito para os mais diversos fins. O que quer dizer que a dívida flutuante, tão precária e tão cara, é que tem as nossas preferências e vai sendo empregada sempre para preencher os *déficits* orçamentais. Porque, enfim, o *déficit* não é uma teoria, não é mesmo uma conta que *se não pagou*; é uma despesa que se fez à conta dum empréstimo que se contraiu.

Nós temos a exemplificação do que acaba de dizer-se nas *notas da dívida flutuante*. Comparando as importâncias que a constituíam em 30 de Junho de 1927, e aproveitando os elementos que têm importância para o caso, sabe-se como se arranjou o dinheiro para o desequilíbrio das contas. Foi a seguinte a sua proveniência:

De bilhetes do Tesouro	240
Da C. G. de Depósitos	156
Da dívida externa (suprimentos)	131
	527
Diminuição noutras rubricas	41
	486
Do Banco de Portugal	125
	611
<i>Deficit</i>	<u>687</u>
<i>Diferença</i>	76

Ora estes 76 mil contos devem ter sido pagos com a liquidação parcial de depósitos-ouro no estrangeiro de que não temos a nota exacta em 30 de Junho, mas em 31 de Outubro e em 31 de Dezembro de 1926. Nesta última data mostram as publicações oficiais dispor o Tesouro de saldos credores que, convertidos em escudos ao câmbio do dia, produziam 121 mil contos ou em números redondos £1 200 000. E nada custa a admitir esta hipótese porque ao mesmo tempo que aumentaram os encargos do Estado no estrangeiro, a transformação das libras em escudos que é sempre uma operação simples tornou-se, nas condições actuais do mercado, simples e natural.

VI

Este artigo sobre as despesas do Estado na gerência finda é ainda, na orientação que propositadamente escolhi, uma anotação ligeira dos números publicados oficialmente, comparando-os com a gerência de 1925-1926, para se ficarem sabendo as *causas do aumento* que tiveram. O exame crítico delas, as tendências para se elevarem ou a possibilidade de serem reduzidas, bem como os motivos por que o não foram, ficarão certamente para outra oportunidade.

Nesta ordem de ideias, esquecidas as rectificações que se introduziram na arrumação das receitas e despesas, em artigos anteriores, podemos aproveitar outra vez os números das contas, tal qual foram publicados.

Fazendo a comparação, servindo-nos das despesas *pagas* e não das *autorizadas* que eram muito mais, e nem mesmo das *liquidadas*, também bastante superiores àquelas, há-de notar-se desde logo um aumento de 553 mil contos, em relação às despesas da gerência anterior. E embora haja alguma coisa que corrigir neste montante, ainda nos fica um importante agravamento de despesas.

Despesas pagas — Milhares de contos

	1926-1927	1925-1926	Diferença em 1926-1927
Dívida e encargos gerais	455	360	+95
Serviços dos Ministérios	441	373	+68
Despesas extraordinárias por Ministérios	<u>1157</u>	<u>767</u>	<u>+390</u>
	2053	1500	+553

Passam de gerência para gerência contas por pagar, e se tiver havido muita diligência na arrecadação das receitas e muito menos pressa na liquidação e pagamento das despesas, compreende-se que se obtenham resultados relativamente favoráveis numa gerência em detrimento da seguinte —, já sem nada que colher e ainda com muito que pagar por conta da anterior. Mas aqui não se pode dizer que fosse exclusivamente este o caso, apesar de se apresentar um pouco mais elevada a percentagem de despesas pagas por conta de outros anos.

Efectivamente daqueles 2053 milhares de contos, 313 mil eram de anos económicos anteriores; mas também dos 1500 de 1925-1926, 193 mil referiam-se a contas passadas. Quer dizer, contra 13 % em 1925-1926, temos que em 1926-1927, 15 % das despesas pagas o foram por conta de outros anos.

Esta diferença de percentagem representa em todo o caso 120 mil contos, que se podem abater na diferença total verificada acima, mas apenas porque se trata de, por comparação, deduzir as razões do agravamento de despesas. Para o estudo da importância das despesas públicas e da sua possível redução, só poderia abater-se aquela soma, acrescentando-se por outro lado o que passou por pagar para a gerência corrente.

Ora substituindo despesas pagas nas duas gerências, indistintamente, por despesas pagas numa e noutra mas relativamente ao ano económico em que eram feitas, temos somas menores, como se vê do quadro seguinte, em que a diferença para mais é já só de 134 mil contos.

INÉDITOS E DISPERSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

Despesas pagas da respectiva gerência — Milhares de contos

	Ano económico de 1926-27	Ano económico de 1925-26	Diferença em 1926-27
Dívida e encargos gerais	327	286	+41
Serviços dos Ministérios	376	316	+60
Despesas extraordinárias por Ministérios	1038	705	+333
			+434

O primeiro grupo de despesas — *juros e amortizações da dívida e encargos gerais* — precisa duma primeira correcção proveniente da existência de títulos na posse da Fazenda, que não dão lugar a uma despesa real. Vê-se das receitas que de juros de títulos nestas condições se inscreveram, na gerência de 1926-1927, 104 mil contos e na anterior 92 mil. Os números que exprimem a despesa total no primeiro quadro, podem portanto ser reduzidos a 351 e 268, o que faz baixar a diferença para 83 mil contos.

Qual a razão deste aumento?

•

O resumo das contas que está publicado, nada nos diz a esse respeito; mas sabe-se que em 1926-1927 se tiveram de pagar à Inglaterra, devido à liquidação da *dívida de guerra*, a prestação de 1926 e a 1.ª prestação de 1927, no valor total de 250 000 libras, ou sejam em números redondos 25 mil contos.

Em virtude do decreto n.º 11 576, de 15 de Abril de 1926, ficou a gerência de 1926-1927 com o encargo do pagamento de três semestralidades de juros e amortizações dos *Tabacos*, cujos empréstimos deviam estar integralmente pagos em Abril de 1926. Parece-me porém que o programa daquele decreto não foi cumprido nem na parte que respeitava à gerência de 1925-1926, nem na que ficou pertencendo à gerência seguinte. Vê-se das contas provisórias daquela, que se liquidaram mas se deixaram em

dívida 21 mil contos, e se esta soma foi paga bem como 5 mil contos autorizados no decreto n.º 12 899 de Dezembro passado, são mais 26 mil contos a pesar sobre esta gerência, comparativamente com a de 1925-1926.

Temos por último a *dívida flutuante* que de ano para ano é fonte de mais pesados encargos. Para 1925-1926 tinha o orçamento previsto 58 mil contos e liquidaram-se 163 mil, dos quais só foram pagos 152 mil por conta daquele ano e 17 mil por conta do anterior.

Para 1926-1927 a previsão orçamental foi mais larga e inscreveram-se para encargos da dívida flutuante 103 mil contos. Mas comparando esta verba com a liquidada e com a paga em 1925-1927, vê-se por onde devem também ter-se gasto em 1926-1927 umas dezenas de milhares de contos a mais que naquela gerência.

E não se pense que chegaria a importância inscrita no orçamento; porque 1 milhão de contos em bilhetes do Tesouro, 600 mil contos da Caixa Geral de Depósitos e 1 600 000 no estrangeiro devem absorver só de juros — e não se fala em nenhuma outra despesa — uma importância maior que a prevista no orçamento.

•

O que pode ao menos esperar-se do futuro neste grupo de despesas? Que diminuam?

Não, que aumentem e que aumentem ainda muito mais.

Não entrando em linha de conta com o grande empréstimo externo em cuja realização tanto se tem falado, nem em empréstimos internos contraídos na Caixa Geral de Depósitos, nem em despesas resultantes de qualquer variação cambial sabe-se que a Tesouraria Britânica nos exigirá em 1928, 300 000 libras em vez de 250 000, e de 1929 a 1938 350 000 libras, e depois ainda mais até ao fim.

A dívida flutuante que vai engrossando com os *deficits* orçamentais, mais encargos produz e maiores despesas acarretará.

Só os encargos dos empréstimos dos tabacos de que naturalmente se devem ainda uns bons milhares de contos, desaparecerão das contas, se a gerência corrente tomar sobre si tudo o que resta por pagar em juros e amortizações.

É isto pelo menos o que eu leio nas contas.

VII

Estou ansioso, leitor, por acabar esta série de artigos — eu tinha prometido dois ou três — e vou por isso tentar resumir de qualquer forma o muito que sobre o assunto havia ainda que dizer.

Só se procuraram no artigo anterior as causas do agravamento das despesas provenientes da *dívida pública*. Ficou-nos para hoje investigar as razões do aumento que se nota nas *despesas ordinárias e extraordinárias a cargo de cada ministério*. Mas porque uma longa explicação, mais facilmente pode confundir que esclarecer um assunto que de si é de tão fácil entendimento, resolvi fazer-me hoje substituir por uma série de pequenos quadros, organizados de modo a que *quem tiver olhos de ver, veja*, como se diz no Evangelho. Servi-me com cuidado e bastante paciência de tudo o que já consta de documentos ainda no que respeita à última gerência, mas bastante, creio eu, para não me fazerem cometer erros de grande vulto.

À excepção do *Ministério do Trabalho* que foi extinto e do *Ministério dos Estrangeiros* onde se não gastou tanto, em todos os ministérios, e em relação aos serviços que correm por cada um, se nota um *aumento de despesas* que atinge, em relação à gerência de 1925-1926, 456 mil contos, ou — deduzidos desta importância os 90 mil contos da assistência financeira da Inglaterra, lançados nas contas — 366 mil, em despesas *rudimentares e extraordinárias*.

É possível determinar as razões deste agravamento de despesas ao menos na sua maior parte.

Tomando os ministérios e os grupos de despesas em que são maiores as diferenças, e fazendo uma certa destriça entre as

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

Despesas ordinárias e extraordinárias (exceptuados os encargos gerais e dívida pública) - Milhares de contos

	Gerência de 1926-1927	Gerência de 1925-1926	Diferença em 1926-1927	
				%
Finanças	346	154	+192 (a)	124 (a)
Interior	158	135	+22	16
Justiça	27,4	26	+1,4	5
Guerra	339	276	+80	29
Marinha	150	116	+34	29
Estrangeiros	6,3	7	-0,7	-
Comércio	113,6	110	+3,6	3
Colónias	261	110	+151	45
Instrução	149	129	+20	15
Agricultura	20	10	+1	5
Trabalho extinto	9	57	-48	-
	1595	1140	456	

(a) Deduzindo 90 mil contos da assistência financeira para a guerra: 102 e 66 %.

que podemos com segurança considerar extraordinárias e as que oferecem um carácter de permanência, eis o que se pode saber:

Milhares de contos

I

Finanças

Aumento de despesas (ord. e extraord.)	192
Despesas transferidas do M. do Trabalho	17,5
Melhorias de vencimentos	35
Terramoto do Faial	8,7
Revolução de Fevereiro	18
Despesas excepcionais da guerra	2
Assistência financeira da guerra	90,6
	52,5
	119
	172

INÉDITOS E DISPERSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

II

Interior

Aumento de despesas (ord. e extraord.)	22
Despesas transferidas do M. do Trabalho	8
Administração política e civil	2,4
Segurança pública	5
Melhorias de vencimentos	12
Diminuições noutras verbas	6
	21,4

III

Guerra

Alimento de despesas (ord. e extraord.)	80
Pessoal	6,3
Melhorias de vencimentos	29
Matéria	21
Manutenção militar	7
Outras	3,5
Obras e aquisição de material	11
	67
	78

IV

Marinha

Aumento de despesas (ord. e extraord.)	34
Pessoal — Dir. Gerais	6,6
Melhorias	7,4
Encargos gerais	5
Material naval	3
Material aeronáutico	4,3
Reparações de navios	7
	19
	33,3

V

Comércio

Aumento de despesas (ord. e extraord.)	3,6
Melhorias de vencimentos	3
Caminhos-de-ferro do Estado	9
Cadastro da propriedade	2,4
Serviços hidráulicos	1,5

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

Obras em escolas técnicas	5,2
	<u>8</u> <u>11</u>
	22

<i>Diminuição na construção e reparação de estradas</i>	<u>19</u>
	3

VI

Colónias

Aumento de despesa (ord. e extraord.)	151
Empréstimos e subsídios reembolsáveis(?)	223,6
Outros subsídios e encargos	<u>11</u>
	<u>11</u> <u>223,6</u>
	235

A favor de Angola na gerência anterior	<u>85</u>
Aumento	150

VII

Instrução

Aumento de despesa (ord. e extraord.)	20
Melhorias de vencimentos	7
Instrução universitária	2
Serviços especiais	1,4
<i>Diminuição na inst. primária</i>	1
Obras (liceus e universidades)	13
Diminuição nas construções escolares	<u>2</u>
	<u>9</u> <u>11</u>
	20

Porque o leitor certamente não leu o que aí fica, resumo-lhe o que teria encontrado, se lesse:

a) um aumento de muitas dezenas de milhares de contos em despesas de *pessoal* — mais funcionalismo e mais bem remunerado;

b) uma mais abundante dotação em material (compras, reparações, obras) nos ministérios da Guerra e Marinha;

c) um aumento muito pronunciado nas despesas com a segurança externa e interna;

d) uma política de auxílio às colónias e a companhias que as servem;

e) política de fomento nula ou extraordinariamente reduzida;

f) tendência pronunciada a favor do ensino universitário, liceal e técnico superior.

•

Ao arrumar uns velhos papéis, encontro uma carta de há anos em que um amigo me pede que consinta na eliminação duma frase por mim escrita em tese destinada a um Congresso qualquer. Havia quem a julgasse pouco patriótica ou pelo menos pessimista, desalentadora para tantos que queriam trabalhar com entusiasmo e com fé. Mandei que se cortassem as palavras do reparo. Diziam: «a redução das despesas públicas é um problema *politicamente* insolúvel.» A frase desapareceu, mas a verdade... a verdade ficou.

9

O EMPRÉSTIMO EXTERNO
(1928)

O Empréstimo Externo*

Ponhamos de lado a conveniência ou inconveniência, a oportunidade ou inoportunidade das negociações entabuladas em Genebra pelo sr. ministro das Finanças. Elas representam mais o aspecto político que financeiro do empréstimo, e só este último verdadeiramente nos interessa aqui. Demais, sobre a inconveniência do apelo feito à Sociedade das Nações já se disseram inconveniências que bastem, e, tendo-se o facto prestado a uma desenfreada especulação política, não é este o momento para agitar mais um assunto acerca do qual, e para já, nos bastam a promessa de que não será permitida ingerência estranha nos negócios e vida da Nação, e a esperança de que os factos não excedam as intenções do governo.

Sabe-se pelas declarações oficiais o tríplice fim do empréstimo — *estabilização monetária, reconstituição económica, saneamento financeiro* com o pagamento da dívida flutuante externa e dos *deficits* orçamentais, num período de dois ou três anos, até se conquistar o perfeito equilíbrio das receitas e despesas públicas. Disse-se ainda que está pronto, acabado em todos os seus detalhes, o plano desta obra, que os peritos estrangeiros examinarão antes de se ultimarem as negociações. Não duvidamos disso, pela categoria da pessoa que o afirma, em primeiro lugar, e depois porque sabemos que em Portugal se nasce já suficientemente ensinado para que seja preciso a alguém estudar seja o que for, acontecendo no entanto muitas vezes confundir-

* *Novidades*, 3 de Janeiro de 1928.

-se a fantasia com a inteligência das coisas, e a verdade dos factos com os desordenados desejos do nosso coração.

Não é decerto este o caso aqui, e por detrás daqueles escopos que se propõem ao entendimento do grande público, há-de haver um mundo de realizações de diferentes ordens, condição necessária para que aquela medida de salvação se não transforme em definitiva ruína do país.

Basta que se lembre que a dívida flutuante externa andava no fim do último ano económico por 1 600 000 libras e que milagre seria que não atingisse à data do empréstimo soma superior a dois milhões. Querendo consolidá-la, como se anuncia, dos 12 milhões do empréstimo já só ficariam disponíveis 10 milhões. Por outro lado o *deficit* da última gerência galgou quase para 700 mil contos, e os meses decorridos desta, de que já se conhecem as contas, revelam que ele pode muito bem atingir este ano o mesmo montante. Supondo que as colónias dispensam os largos subsídios que o ano passado receberam, ou que o seu financiamento se faz por forma diferente, o *deficit* não baixará muito de 500 mil contos, o que é o mesmo que gastar em dois anos os restantes dez milhões de libras, à sua cotação actual.

E isto sem grandes nem pequenas obras de fomento; sem grandes larguezas nas reparações e construções de estradas; sem maior extensão da cultura florestal; sem quaisquer obras de irrigação ou aproveitamento hidráulico, mais que o que possam fazer a iniciativa e o capital privado, e sem notável desenvolvimento da rede ferroviária para além do que permitiam as forças do fundo especial dos caminhos-de-ferro. Tudo appareceria gasto e consumido sem maior riqueza no país, sem ficar por consequência solucionado o problema financeiro e sem ficar garantida a estabilização monetária.

O esquema delineado acima repousa, como se viu, na *permanência das condições actuais*, e quer portanto dizer que, se paralelamente à operação do empréstimo — e eu creio que era preferível ser antes dele — se não tenta conquistar, à custa dos maiores sacrificios, o equilíbrio orçamental, os milhões que venham a ceder-nos, não serão mais que um alívio momentâneo, a ocasião dalguns negociozinhos privados e uma causa de maiores ruínas para todos nós — mas não um princípio de regeneração

económica e financeira. Uma condição *necessária* não é *ipso facto* um meio *suficiente*, ainda que pense o contrário muita gente simples que vê no empréstimo o remédio para todos os males que afligem a Pátria.

•

O plano Dawes nascido da comissão de técnicos reunida em Paris na Primavera de 1924, para estudar as bases da reconstituição económica e financeira da *Alemanha*, estreitamente ligada ao pagamento das reparações, assentava nas bases seguintes: *equilíbrio orçamental*; fixação do limite máximo dos suprimentos concedidos ao Tesouro pelo banco emissor; recurso aos créditos externos para manter a estabilização monetária, a que se subordinou mesmo o pagamento das importâncias devidas aos Aliados. Nessa conformidade as receitas começaram cobrindo as despesas, se bem que estas fossem reduzidas duma maneira insuficiente: nos exercícios de 1924-1925 e 1925-1926 notou-se mesmo um excesso de receitas.

A *Checoslováquia* fez, na mesma orientação e para o mesmo fim, coisas brutais, mas que muitos mais bem avisados classificarão de heróicas: empréstimo forçado e recolha de notas; imposto sobre o capital e reembolso ao banco emissor dos suprimentos feitos ao Tesouro; sujeição da emissão de notas às necessidades do comércio e não aos *deficits* das contas do Estado, a saldar apenas pelo recurso ao empréstimo; mas estes *deficits* foram sucessivamente diminuindo e o orçamento de 1926 previa um *superavit* dalguns milhões de coroas.

A *Bélgica* preparou-se para a estabilização do seu franco executando seriamente as mesmas regras de prudência. No fim de 1925 em que o ministro Jansen se propunha essa formidável tarefa, o *equilíbrio orçamental estava praticamente alcançado*, sendo bastante reduzido o *deficit*, e o orçamento de 1926 previa que todas as despesas seriam pagas pelas receitas normais, excluindo-se assim tanto o recurso ao empréstimo como aos suprimentos do banco emissor: o equilíbrio orçamental fora conquistado por uma redução de despesas e por um violento esforço tributário. Tendo falhado a tentativa Jansen, executou-se o plano formulado

por outro ministro — Franqui, o qual retomou e completou os princípios anteriores: realização do *equilíbrio orçamental*, cessação do recurso aos adiantamentos do banco emissor, créditos de redesconto nos grandes bancos estrangeiros e um grande empréstimo externo para aguentar o desequilíbrio accidental da balança do pagamentos.

A *Polónia* realizou no princípio de 1924 a sua grande reforma monetária. Favoreceu-a o estado favorável da sua balança de contas com o estrangeiro, até ao meado de 1925. Mas não se contentou com isso. Com a compressão das despesas e o aumento das receitas públicas *equilibrou o orçamento* e acabou com o recurso ao papel-moeda fechando a grande porta da inflação monetária. Mercê da alteração da sua balança comercial, a estabilização fraquejou e cedeu em julho de 1925, mas não pode ainda dizer-se comprometida; a situação financeira continuou boa em 1926.

Aquela célebre comissão de peritos que estudou a questão monetária em *França* e formulou um plano de estabilização do franco para cuja execução Caillaux chegou a pedir plenos poderes, apresentou num relatório notável, como condições necessárias, o *rigoroso equilíbrio do orçamento* da tesouraria e da balança das contas, e como meios, a reforma do sistema fiscal, o repúdio duma política financeira inspirada pela demagogia, economias everas e trabalho intenso. Sabe-se que a recusa dos plenos poderes a Caillaux levou ao poder Poincaré que faz uma *ditadura* financeira com as câmaras abertas, à volta dum *equilíbrio orçamental* em que não deixa tocar, obtido com algumas economias e com um esforço fiscal que denota coragem no público e firmeza no ministro. Inspirando a maior confiança aos franceses, consegue modificar a balança dos pagamentos; com o recurso ao empréstimo consolida a dívida flutuante; reembolsa e não pede ao banco emissor, e o orçamento deste ano apresenta um *superavit* destinado aos encargos do último empréstimo de consolidação e a melhorias de vencimentos a funcionários públicos. Talvez sem o dar a entender, Poincaré executa fundamentalmente o conselho daquela mesma comissão de técnicos.

Da *Inglaterra* — único país entre os que pagaram e sofreram a guerra, que restabeleceu o primitivo valor da sua moeda

— não vale a pena falar. A gente concorda ou não concorda com o *processo* empregado — a sua sistemática política de deflação — mas tem em qualquer caso que admirar o trabalho realizado nos seis anos que decorrem de 1919 até à Primavera de 1925 em que a libra atingiu o par. Creio que o último orçamento com *deficit* foi o de 1919-1920. Depois, mediante uma redução de despesas que atinge 35 010 e um esforço fiscal violentíssimo, seguem-se o *equilíbrio* e *superavits importantes em anos consecutivos*. Sem este verdadeiro prodígio de força de vontade, o plano Cunliffe não poderia ser tão fielmente executado por governos de vária índole e a libra já não seria hoje... a libra.

A *Áustria* acudiu a Sociedade das Nações, mas sujeitando-se ela à ditadura financeira do estrangeiro, preferível ainda assim à ruína total. No fim de 1924 *devia estar equilibrado o orçamento*. O programa adoptado previa o licenciamento de 100 000 funcionários, dos quais em 31 de Janeiro de 1925 já tinham sido licenciados 73 000...

*

... Mas que aborrecida ideia estar-se a entristecer a gente agora pelo Ano Novo! Muito boas festas! Muito boas festas!...

10

EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL E
ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA
(1928)

I

Equilíbrio Orçamental e Estabilização Monetária*

Porque dizia em artigo anterior que o equilíbrio orçamental é uma condição necessária para que o projectado empréstimo externo garanta a estabilidade da nossa moeda e o ressurgimento económico do país?

Apresentei para corroborar a afirmação o exemplo da política financeira de vários estados europeus. Pudera ainda acrescentar o recentíssimo exemplo da Itália, ingressando na convertibilidade da sua nota em ouro a uma nova paridade, por meio duma reforma do fim de Dezembro, que se manteve absolutamente secreta até ao último momento, para ser atirada perfeita e viva ao mundo das realidades, ante o pasmo das gentes, à maneira teatral de Mussolini. Também a Itália conquista depois das calamidades da guerra e do pós-guerra o equilíbrio das suas contas, e apoiada nele e em fortes créditos externos abertos nos Estados Unidos e na Inglaterra, fecha o ciclo do papel-moeda que vinha já de 1894, e revoga a inconvertibilidade da nota, três anos apenas mais nova que a da nossa.

Mas os exemplos estranhos, ainda que impressionantes pela sua uniformidade, não devem satisfazer cabalmente o nosso espírito, senão pelo que contenham de verdadeiro ou razoável, e é isso que se procura investigar aqui.

•

A estabilização monetária compreende dois problemas distintos, embora estreitamente relacionados: em primeiro lugar a *taxa*

* *Novidades*, 14 e 25 de Janeiro de 1928.

ou seja o preço ou cotação em moeda nacional a que se garante a compra e venda duma moeda estrangeira; depois o *processo* por que se assegura a estabilidade indefinida destas operações fundamentais.

É natural que o Ministério das Finanças ache inconveniente a discussão pública do primeiro ponto; nem, por melindres de fácil compreensão, se pode esperar que o Sr. Ministro, antes do momento oportuno, faça declarações a esse respeito. Mas o que se refere aos *princípios gerais* e *processos* de estabilização, quando demais se desconhecem ainda os detalhes e minúcias da modalidade a aplicar, não requer o mesmo segredo nem há qualquer melindre em serem discutidos.

Ouve-se agora falar de estabilização da nossa moeda como de uma coisa tão nova que nunca se viu, sobretudo em Portugal; e no entanto desde Dezembro de 1924 até talvez aos meados de 1927 nós atravessámos um período de moeda estabilizada, sendo a bem dizer desprezível, em face do que precedentemente se observou, a diferença entre 99\$50, preço da libra no começo do período, e 94\$50, preço da libra depois por todo o ano de 1926. Por intermédio do Banco de Portugal e da Caixa Geral de Depósitos e à custa sobretudo das cambiais de exportação, o Estado colocou-se em condições de dominar o mercado das divisas estrangeiras, e pôde manter a moeda estável a partir da queda brusca da libra em Julho-Dezembro de 1924. Nenhuma lei definiu no entanto a nova unidade monetária nem fixou com carácter obrigatório para os particulares ou para qualquer instituto público a nova paridade do escudo. É aquilo que se chama uma estabilização *de facto*; a esta última modalidade chamar-se-ia uma estabilização *legal*.

Há muita gente que tem o fetichismo das leis, mas nesta matéria a lei vale o que os factos permitem que valha, e a vontade do Estado não pode sobrepor-se a profundas realidades da vida. De modo que na prática a reforma monetária tendente à estabilização intervém geralmente depois que, mantendo-se a moeda estabilizada de facto, se auscultaram as repercussões do seu valor na economia nacional, se ajudou a readaptação do organismo económico, se determinou, em suma, o novo valor *social* da moeda. Sob este aspecto a estabilização legal que o Governo se propõe, depois da experiência feita, não é, em si própria, operação destituída de interesse nem pode julgar-se precipitada ou

inconveniente. Mas se é a lei que *declara* a estabilização, é a abundância de divisas estrangeiras que a *realiza*, a *garante* e a *mantém*.

•

As relações da economia de um país com a de todos os outros tendem normalmente para o equilíbrio, de modo que cada uma é com o que vende e tem a receber que paga o que compra ou o que devia. Este equilíbrio, não é porém de todos os dias, rompe-se a cada passo e em períodos de crise estas contas internacionais apresentam desequilíbrios fortes que urge preencher. É a função do crédito que no estrangeiro põe à disposição dos bancos as somas que a exportação não dá, para serem pagas quando a situação se inverte e abunde a oferta de moeda estrangeira, já em maior quantidade que a procura do mercado. Os bancos podem aqui ser substituídos, ao menos parcialmente, pelo Estado e o crédito público pode substituir-se ao crédito bancário, mas a essência da operação permanece a mesma.

No caso português, portanto, *enquanto* houver escudos para comprar libras quando estas se oferecem e *enquanto* houver libras para vender por escudos, o câmbio pode manter-se a uma divisa certa. Mas está-se a ver que aquele fundo de divisas estrangeiras necessário à operação não é assim como um fonte, em que nasce a água, e sempre corre e sempre nos mata a sede; mas uma espécie de depósito que é necessário atestar de novo, quando a sede obrigou a tirar dele alguma água e não há nascente que possa encher depósitos rotos.

É fácil agora de entender o nosso problema central.

Se as contas do Estado se encontram equilibradas, a parte do empréstimo externo destinado à estabilização não será desviada desse fim, e o fundo pode renovar-se constantemente, sacando-se sobre ele nos maus momentos, reconstituindo-se outra vez quando se manifestam condições favoráveis. Mas se as contas fecham com *deficit*, as divisas serão empregadas para pagamentos do Estado no estrangeiro, ou o seu produto em moeda nacional gasto nas despesas correntes. E o fundo não se reconstituirá mais, e o custo das divisas será... o que puder ser.

Mas suponhamos que o Estado, por vontade deliberada ou por quaisquer restrições de ordem jurídica, respeita absolutamente esse fundo de divisas. Com que pagará o seu *deficit*? Com o clássico recurso a duas receitas clássicas — ao empréstimo e à emissão de notas que o banco emissor lhe emprestará.

Devemos então lembrar que nem os indivíduos nem os Estados podem viver indefinidamente do crédito para consumo, e quanto à emissão de mais notas, os efeitos imediatos são também já conhecidos. A desconfiança do público na estabilidade do valor da nota, visto o aumento da circulação, leva os que têm dinheiro disponível a procurar por todos os meios a sua conversão em ouro, provocando uma desmedida procura de moeda estrangeira, procura que acabará por esgotar o fundo de conversão e por dar àquela um preço mais elevado que a taxa a que se estabilizara a moeda nacional.

Tudo perdido. Para o não ser, era necessário que rapidamente o Estado, por meio de uma operação externa, conseguisse reabastecer de divisas o seu fundo; mas um Estado de más contas tem a maior dificuldade em *repetir* essas operações.

Não se conhece processo nenhum de estabilização que resista a uma crise económica grave; mas, afora esta hipótese excepcional, a estabilização de uma moeda pode ser assegurada e mantida, se más condições financeiras não perturbarem o equilíbrio próprio desta delicada operação. Com o orçamento permanentemente desequilibrado e em fortes proporções é que, com ou sem crise económica, parece que nenhum processo de estabilização durará mais que o tempo necessário para se gastar o dinheiro do seu fundo.

II

Ainda o Equilíbrio e a Estabilização

Parece-me a mim que o cuidado que se nota na política de todos os países de conquistar e assegurar ao orçamento um equilíbrio sólido, de modo a garantir para a estabilização da

moeda condições financeiras reputadas necessárias, tem em Portugal, mais que em qualquer outra parte, especiais razões em que se funde.

Suponho que não há nenhum Estado que tenha uma história financeira completamente limpa, tendo aplicado sempre na sua administração os bons princípios das finanças e não tendo atentado nunca na execução dos seus contratos contra legítimos direitos dos particulares. Mas na história mais próxima de nós há países que fazem o que pode chamar-se uma administração séria, e outros que mais facilmente se esquecem de que «quem vive sem contas, vive sem honra», e de que o Estado, da mesma forma que os indivíduos, tem de mostrar-se na sua administração uma *pessoa de bem*.

Pelo que especialmente nos toca, afigura-se-nos que nunca demonstrámos grandes aptidões administrativas. Com uma economia que não é rica, e manias de grandes fidalgos, nunca soubemos muito bem limitar as nossas ambições à modéstia dos nossos recursos nem elevar os nossos recursos no nível das nossas aspirações de grandeza. Desta incapacidade de raça deriva a vida atrapalhada que temos sempre levado, fechando historicamente as nossas contas com um *deficit* tão regular e fatal que os republicanos chegaram a supor que era um acto adicional à Carta, como agora os monárquicos, vendo que cresceu tanto, o consideram parte integrante da Constituição da República — e é por isso que uns e outros querem curar vícios de *administração* com formas *políticas*.

Sempre em apuros de dinheiro, vamos atamancando a vida como podemos, pagando a uns com o que se pede a outros, deixando para traz algumas dívidas, pedindo «esperas», dando alguma coisa «por conta», mas nunca deixando de nos meter em novos gastos porque não temos dinheiro, mas só quando não achamos quem no-lo empreste. É a desconfiança alheia que de vez em quando nos faz económicos. A par disto — não vão às vezes fazer-se erradas generalizações — desde 1902 a 1924 o Estado português cumpriu pontualmente quanto à dívida pública, externa ou interna, todos os seus compromissos.

O Sr. Conselheiro Anselmo de Andrade prometeu algures escrever uma *história financeira de Portugal*, e grande pena é,

se a não escreve. Factos nela observados haviam de demonstrar que temos sido vítima da fatalidade, e eu também creio que uma boa sorte nos não tenha acompanhado sempre nas nossas operações. Mas de muita gente que se queixa das suas desventuras, sabemos nós que as coisas lhes correm mal, porque não sabem governar-se bem.

Uma tão longa experiência histórica de factos incessantemente repetidos não terá contribuído para diminuir no espírito público a confiança no Estado, nos seus valores e na sua moeda?

É certo que, quando começou a agravar-se a crise económica de que ainda se sofre, e as cotações dos fundos particulares começaram mostrando desvalorizações e ruínas e condenando à falência muitas empresas privadas, viu-se que o Estado gozava de mais crédito que os particulares e as economias da nação tomaram o caminho da Caixa Geral e dos bilhetes do Tesouro. Mas este facto não é, de modo algum concludente, porque não se pode dizer que o Estado *concordasse* então *com* os particulares nem estamos autorizados a supor que se daria com empréstimos a longo prazo o que se deu com os bilhetes em que a taxa elevada cobria um pouco o *risco*, aliás já muito diminuído pela curta duração do empréstimo.

De há muito se tem notado que em geral o capitalista português não gosta de correr os riscos da produção, tomando valores industriais de rendimento variável, e prefere a *segurança* do seu capital a tudo, mesmo ao rendimento mais elevado que teria no país em comparação do que consegue lá fora. Há muito quem tenha fundos franceses, ingleses, alemães, brasileiros e outros, mas as rendas portuguesas gozam entre os capitalistas portugueses de muito pequeno favor.

Depois de 1992 os fundos portugueses provenientes do convénio foram sendo sucessivamente repatriados. Num dos relatórios das propostas de fazenda de 1910, já o Sr. Anselmo d'Andrade supunha estarem 50 % dos nossos títulos externos na mão de portugueses. É bem provável que o movimento tenha continuado, e que a estampilhagem dos títulos na posse de estrangeiros que se mandou fazer em 1924, para limitar o ágio nos cupões pagos aos portadores nacionais, possa dar indicações preciosas a esse respeito, apesar da fraude e mesmo exactamente pelas pro-

porções da fraude. Mas nada disto contraria o que se tem afirmado, porque se trata de títulos-ouro em primeiro lugar, e depois porque as garantias dadas aos credores e as longas, laboriosas, difíceis negociações que precederam o convénio, criaram no público a convicção de que por muitos anos o Estado não sentiria vontade de desconhecer os direitos dos credores externos, atrás dos quais se sentia seguro o capital nacional.

Deste estado de coisas e deste estado de espírito resultam factos como o que há poucos dias estigmatizava numa entrevista o Sr. Dr. Ramada Curto — pedir o país ao estrangeiro empréstimos em ouro, quando os seus nacionais possuem dezenas de milhões de libras nos bancos que no-las hão-de emprestar. Infelizmente nem o apelo ao patriotismo, nem os discursos entusiasmados, nem as críticas e objurgatórias, nem as ameaças socialistas — estas pelo contrário! muito pelo contrário! — podem nada contra os *factos* que, como vimos, têm uma natural explicação e um fundamento sério neste direito simples — o de cada um segurar o que é seu.

E aqui está porque naquela entrevista onde, apesar do erro fundamental de se reduzir o nosso problema financeiro a um problema de repartição, se afirmam coisas tão interessantes e tão verdadeiras, eu estranhei que se considerasse a questão da «confiança» como uma *palinódia individualista*. Neste ponto preciso decididamente não é. Não falo da confiança num Ministro nem da confiança no Governo; falo da confiança no Estado, que é como quem diz na regularidade, na seriedade da sua administração. Desta só poderíamos prescindir em qualquer das duas hipóteses seguintes: na de a «confiança» se poder *impor* e na de ser possível fechar as portas à saída dos capitais nacionais.

A primeira ninguém a defenderá; a segunda tem seus partidários e seria interessante saber os resultados que se obtiveram neste ponto com a nossa legislação restrita de câmbios, ainda que a valorização do escudo devia naturalmente actuar no sentido do repatriamento e não no da exportação dos capitais nacionais. Mas nada me custa a crer que se obtenham em períodos de equilíbrio e normalidade alguns resultados favoráveis das restrições ao comércio de cambiais, e que muitos capitais por esse motivo não abandonem o país. É para mim em todo o caso in-

dubitável que a saída de capitais não pode ser evitada completamente, sobretudo em momentos de pânico, e que as portas que fecham as *saídas*, obstam igualmente à entrada de capital estrangeiro, que convém facilitar, à falta provada de bastante capital português.

... «E de novo ao assunto me reporto», como dizia na cátedra o bispo D. António Aires de Gouveia.

É absolutamente preciso, para o êxito da estabilização da moeda, que o precário equilíbrio da nossa balança não seja afectado pelas saídas em grandes massas de capitais nacionais, para que novos concorrentes não desçam ao mercado a adquirir cambiais necessárias a outros pagamentos inadiáveis, absorvendo o fundo de divisas que assegura, como o abastecimento da procura, a taxa de conversão.

Parece-me absolutamente necessário, para evitar ou moderar essa saída, quando não mesmo para repatriar muitos que lá andam por fora, ir conquistando a confiança da *Nação* no *Estado* para que esses capitais aqui formados valham em primeiro lugar às necessidades deste e ao desenvolvimento económico daquela.

Eu não sei que se possa prescindir para esse efeito de conquistar um equilíbrio orçamental que fechará a porta à necessidade de recorrer a detestáveis expedientes financeiros, e será perante o espírito público a melhor e mais clara prova da boa administração do Estado.

É decerto penoso o caminho; é talvez longa a jornada. Mas se nunca se começasse, quando é que se chegava ao fim?

11

DEFICIT OU SUPERAVIT?
(1928)

Deficit ou Superavit?*

I

Estou cada vez mais convencido de que são profundamente viciadas a nossa educação intelectual e a formação da nossa vontade.

Dos vícios da primeira somos em grande parte responsáveis nós, todos os professores, que bastantes provas temos dado de não sermos capazes de arrancar as novas gerações deste marasmo da imitação da passividade, da subserviência do espírito em que se confundem a reflexão com o sonho, a teorização com a fantasia, a verdade com a autoridade, nem de as ensinar a caminhar sozinhas, arrimadas à correcta observação dos factos. Da defeituosa educação da vontade, débil e inconsistente, desta vontade que é fogacho mas não é fogo, ou que é labareda mas não é calor, não sei bem quem são os responsáveis — sem dúvida os pais, muito os educadores, talvez ainda a própria natureza que nos doseou mal o sentimentalismo, com o que nos deu firmeza de menos e mobilidade de mais.

A verdade é que nem temos o juízo claro nem a vontade firme: na crítica oscilamos sempre entre o elogio e o insulto, e nos empreendimentos caímos a cada passo do entusiasmo no desânimo.

Quem nos dera que à facilidade da nossa inteligência andasse aliado um bom método de trabalho, e que a riqueza do nosso sentimento fosse acompanhada senão de mais equilíbrio, ao menos de mais tenacidade!

* *Novidades*, 10 e 14 de Fevereiro de 1928.

Quando há meses apareceram as contas da última gerência e revelaram, com um *deficit* de perto de 700 mil contos, uma situação financeira que, sem calamidades e perigos, não poderia por muito tempo manter-se, muitos começaram desde logo derramando as lágrimas tristes de quem espera resignado nada menos que o fim da nacionalidade. Agora, a insistência com que as notas officiosas sublinham que, no fim dos meses decorridos desta gerência, as contas têm fechado com saldo, leva outros irreflectidamente ao entusiasmo das redensões milagrosas, e parece mesmo que há já quem suponha que não só não terá de pagar mais impostos, mas até o Governo lhe mandará distribuir um bônus com as amêndoas da Páscoa — talvez um passe de Caminhos-de-ferro para fazer viagem até... Braga, talvez mais modestamente uma passagem a Cacilhas, para ir de visita à parentela.

Retomemos com paciência as contas e apliquemos, alternando os bons números com os maus, uma duce escocesa a esta gente.

A conta provisória de Julho a Novembro de 1927, que é quase metade de gerência corrente, mostra um *excesso* de receitas sobre as despesas de 65 mil contos, ou de 20 mil, tomando-se apenas as que respeitam ao ano económico de 1927-1928. Estes números sofrem em primeiro lugar uma correcção. Para aquele resultado contam-se como saldo 60 mil contos em documentos de despesa, ainda não transferidos dos cofres para o

Milhares de contos

	Gerência de 1927-1928	Ano econ. de 1927-1928
<i>Superavit</i>	65	20
Em documentos pagos	- 60	- 45 (73 %)
	—	—
<i>Superavit</i>	5	- 25

INÉDITOS E DISPERSOS ECONÓMICO-FINANCEIROS

Banco de Portugal, e por isso devemos acrescentar essa soma às despesas da gerência ou subtrair-la do excesso das receitas. Da mesma forma, verificando a proporção em que no total das despesas feitas entram as despesas do ano económico corrente, pode-se também subtrair ao excesso das receitas relativas ao ano económico, a parte que lhe toca nos documentos já pagos, o que vai transformar um *saldo* aparente num *deficit* real.

As mesmas correcções nas contas de gerência anterior, relativas também aos primeiros cinco meses, davam o resultado seguinte:

Milhares de contos		
	Gerência de 1927-1928	Ano econ. de 1927-1928
<i>Deficit</i>	133	103
Em documentos pagos	55	41
	<hr/>	<hr/>
<i>Deficit</i>	188	144

As contas da *gerência* corrente apresentam pois, no fim dos primeiros cinco meses, um *superavit* de 5 mil contos, contra um *deficit* de 188 mil na gerência anterior; as contas relativas ao *ano económico* de 1927-1928 revelam já no fim de Novembro um *deficit* de 25 mil contos, quando as do ano de 1926-1927, no mesmo período, acusavam um *deficit* de 144 mil. A situação é pois muito mais favorável que a do ano passado, mas também...

Comparando-se os números relativos aos dois anos económicos, vê-se que há uma inversão de situações: a situação na *gerência* é mais favorável que no *ano económico*, o que é devido a terem entrado nestes cinco meses receitas importantes, como parte da receita da *régie* dos Tabacos, que pertencem ao ano económico anterior, e com as quais se pode, querendo, corrigir o *déficit* da gerência passada, deixando elevar o desta nas mesmas proporções.

Mostra o desenvolvimento das contas que esta situação deriva de se terem cobrado *mais* 119 mil contos de receitas, e de se terem pago *menos* 80 mil de despesas, que em igual período

da gerência anterior; mas as pessoas a quem estas coisas interessam, podem querer que se lhes diga a razão de ser do actual estado de coisas e sobretudo o *que isso significa sob o ponto de vista do desejado equilíbrio das contas públicas no fim do ano económico*. É para lhes satisfazer a legítima curiosidade que se organiza o quadro seguinte referente às receitas, deixando para outro artigo a parte das *despesas*.

Receitas de Julho a Novembro
Milhares de contos

Capítulos da receita	Importância prevista no orçamento — parte proporcional	Importância cobrada	Aumento na cobrança em relação a gerência anterior
1.º Impostos directos	130	157	+13
2.º Registo e selo	74,8	69,7	+ 8
3.º Impostos indirectos	223	192,8	+45
4.º Exclusivos — participações	16,5	71,5	+ 6
5.º Próprios nacionais e div. rendimentos ...	29	32	+17
6.º Juros e dividendos	55,4	2,8	- 2
7.º Reembolsos e reposições	10	4	+ 1
8.º Rendimentos de diversos serviços	53	103	+56
9.º Receitas extraordinárias(*)	15	10	-26

(a) Com a transferência para as receitas ordinárias do produto dos adicionais às contribuições, tomaram-se comparáveis as somas inscritas no orçamento e nas contas do ano corrente e do anterior.

O estudo atento de cada uma das fontes de receita que constituem os diversos capítulos e que não reproduzo aqui para não maçar o leitor, permite formular as conclusões seguintes:

CAP. I — Nota-se uma maior valia importante sobre a receita orçada, mas deve observar-se que nos grandes *impostos directos* a melhor cobrança é a realizada no primeiro semestre, não podendo esperar-se, quanto a estes, que no segundo apresentem um rendimento proporcional. Como porém o imposto sobre a aplicação de capitais e os emolumentos consulares podem ainda melhorar, e a cobrança do imposto pessoal de rendi-

mento foi mais que modesta neste período, creio que não haverá aqui quebra de receita, mas que também não poderá razoavelmente esperar-se mais que o que o orçamento prevê.

CAP. II — Na *contribuição de registo e no selo* a cobrança rendeu mais que na gerência passada, mas há já nesta altura uma menor valia importante em relação à receita que no orçamento se previu, sendo talvez prudente, atendendo à regularidade de cobrança destes impostos por todo o ano, contar-se com uma quebra de receita dos seus 10 mil contos.

CAP. III — Os *impostos indirectos* renderam nos primeiros cinco meses menos 30 mil contos que o que deveria render segundo a previsão orçamental; mas as diferentes receitas do capítulo, à excepção da importação que se apresenta baixa e não sei como se comportará no segundo semestre, apresentam algumas maiores valias que deverão manter-se. A quebra que se nota, é devida quase exclusivamente ao atraso da cobrança do imposto de transações, cuja importância (algum tanto inferior à orçada) deve contudo entrar nos meses que vão decorrer. O resultado geral será que se pode contar com a receita prevista.

CAP. IV — Há a notar neste grupo 70 mil contos da *régie* dos tabacos que não entraram na gerência passada a que quase todos pertenciam. Excluindo-os, parece haver uma quebra que de facto se não verificará, se a cobrança do que couber ao Estado, se fizer a tempo. Além do que está previsto no orçamento, hão-de cobrar-se ainda, segundo creio, uns 9 mil contos em atraso da Caixa Geral de Depósitos. De modo que bastará aqui não surgirem dificuldades à cobrança, para se verificar uma maior valia de alguns milhares de contos.

CAP. V — As contas anunciam maiores receitas que as previstas no orçamento, mas será prudente não contar com elas. As receitas dos fósforos e dos tabacos correspondem mais ou menos à previsão; o imposto ferroviário apresenta maior cobrança do que a orçada, mas somando-a com a que vai para o fundo especial dos caminhos-de-ferro no cap. VIII, verifica-se que o total se encontra em harmonia com os cálculos feitos.

CAP. VI e VII — Dum e doutro grupo se pode dizer a mesma coisa: a aparência que oferecem duma grande quebra de receitas não tem importância alguma nesta altura do ano. A natureza des-

tas receitas e a época da sua liquidação explicam o seu atraso nos primeiros meses e garantem que não haverá diferenças de monta no fim da gerência.

CAP. VIII — Quem se guiasse pelos números que se deixaram acima, e reparasse nas maiores valias que apresenta este grupo de receitas, poderia erradamente supor que estaria aqui a chave das nossas dificuldades financeiras. Examinando porém as principais rubricas que já anteriormente se encontravam neste capítulo, verifica-se não mostrarem tendências para grandes aumentos; de modo que as maiores valias que aqui se notam, são devidas à nova inscrição obrigatória dos fundos especiais. Mas por ora estamos apenas em face duma revolução *jurídica* não ainda em face duma revolução *financeira*.

Estas receitas compensam despesas a fazer, que serão também inscritas no orçamento das despesas, por um montante *igual*, se porventura o Governo, *servindo-se da lei que fez*, lhes não fizer *deduções*. São apenas estas deduções os *aumentos* de receita a esperar na actual gerência, e havendo fundos que entraram com saldos de bastantes milhares de contos, muito maiores que a receita anual, não será talvez arriscado supor que neste grupo de receitas e *nesta gerência* se possa arranjar uma dúzia de milhares de contos a mais.

CAP. IX — Esperemos que não haja quebra de receita nas extraordinárias, e não haverá, desde que entre o produto da amoedação a que se procede.

Se não cometi qualquer erro grave de apreciação, o Ministério das Finanças vai ter na gerência corrente, maiores valias de receitas de muitos milhares de contos, segundo o resumo seguinte:

Tabacos, <i>régie</i>	70
Maiores valias (dependentes da cobrança)	10
Deduções nos fundos especiais (dependentes das autorizações de despesa)	15
	<hr/> 95

Menores valias previstas	10
	<hr/> 85

ou, por prudência, 80 mil contos.

... E se deixássemos o resto para outra vez?

II

O problema que mais desenvolvidamente se tratou no último artigo foi o das maiores valias que se podem esperar nas receitas da gerência corrente. Mas os números apresentados e as considerações com que se acompanharam, deviam esclarecer ao mesmo tempo uma das razões que permitiram fechar as contas dos primeiros cinco meses com saldo (ou um pequeno *deficit* relativamente ao ano económico), o que não está em proporção com o *deficit* que há-de aparecer no fim do ano.

Verificaram-se efectivamente dois factos fundamentais: uma entrada maciça de receitas da *régie* dos tabacos, pertencentes na maior parte à gerência finda, e a inscrição de fundos especiais não anulados *ainda nesta altura do ano* pelas despesas que hão-de aparecer em contrapartida das respectivas receitas. Todas aquelas beneficiarão a gerência; estes últimos apenas a beneficiarão na parte que não for absorvida pelas despesas a que pelos mesmos fundos se tem de proceder; umas e outras ajudaram a subir o montante das receitas cobradas a nível das despesas feitas, no período a que se referem as contas.

Os números publicados mostram também os aumentos de receita que se têm arrecadado este ano relativamente à gerência finda. Não se tendo decretado qualquer reforma dos grandes impostos, em pouco estes contribuem para aquele efeito, à excepção do que se tem observado na contribuição de registo e da parte em que ou o aumento das importações ou o agravamento do ágio do ouro podem fazer subir os respectivos direitos. Mas já têm sido alteradas diversas taxas, sob a forma de emolumentos, e alguns destes mostram efectivamente maiores valias na cobrança.

Deve porém lembrar-se que esta gerência conta já com as receitas do novo regime dos tabacos, ainda que neste primeiro ano com algumas quebras; com a renda fixa, pelo menos, do contrato relativo aos caminhos-de-ferro do Estado, embora muito

inferior às dívidas que há a pagar, e com as receitas, que podem dizer-se normalizadas, do novo regime dos fósforos, tendo-se ainda inscrito no orçamento uns 3 mil e tantos contos dos Correios e Telégrafos que aquele serviço talvez pague, nem que não seja senão porque pelo Ministério do Comércio se lhe mandaram dar 2900 para saldar o seu *deficit*.

Melhoraram portanto as receitas, mas vemos que as grandes nascentes estão já correndo e abastecendo o Tesouro. Não faço ideia do que o *jogo* dará, mas o resto pelo orçamento são quase tudo miudezas que se podem espremer e darão ainda algum sumo, mas parece não ser coisa com que se mate a sede. Pelo que sou levado a esta conclusão: é que os aumentos *visíveis* de receita já só podem esperar-se, para um futuro imediato, dum *agravamento tributário*.

O outro motivo da situação actual ressalta com clareza do quadro seguinte:

Milhares de contos			
	1926 — 1927	1927 — 1928	Diferença em 1927-1928
Despesas pagas			
Na gerência	661	581	-80
Próprias do ano económico	476	424	-51

Comparadas as duas gerências, a passada e a corrente, nota-se que nesta se fizeram 80 mil contos de despesa de menos; e se bem que muito do que se não gastou nos primeiros cinco meses, se há-de gastar até ao fim do ano, em todo o caso não se despendem sequer as verbas orçamentais não podia deixar de ter o efeito que teve — aproximar as despesas das receitas arrecadadas. Com um orçamento equilibrado, isso pode acontecer com frequência; com o desequilíbrio que o nosso apresenta, a situação actual só pode conseguir-se pelo que respeita a despesas, com uma sistemática restrição de autorizações para gastar.

Há certamente no orçamento despesas obrigatórias, a que se não pode fugir como as com a dívida pública, com o funcionalismo, com as classes inactivas e com fornecimentos já feitos aos serviços. Mas, à parte estes, todos os outros podem a bem dizer ser feitos agora ou mais adiante, ou mesmo não se fazerem

apesar de autorizados. Basta examinar as contas publicadas, especialmente na parte das despesas extraordinárias: nalguns ministérios a desproporção entre as verbas do orçamento e os pagamentos autorizados parece denotar, com uma realização irregular do plano orçamental, adiantamentos propositados das despesas.

Por certo algumas das providências tomadas na lei de receita e despesa, e em plena execução, ajudam a este resultado; mas há sobretudo uma a que é devida esta diminuição de despesa — ter-se reservado o Ministério das Finanças o direito de autorizar as despesas extraordinárias de todos os outros Ministérios, não podendo ser aplicadas as verbas nem tomados quaisquer compromissos ou encargos, sem o prévio assentimento do ministro. Parece ser com esta arma que principalmente se tem defendido o Tesouro.

Eu não estou a apreciar a bondade ou elegância do sistema, mas simplesmente a mostrar as suas consequências, explicando como, sendo tão elevado o *deficit* do orçamento, as contas da gerência de cinco meses puderam fechar com um saldo. Quanto ao mais, se as verbas orçadas eram realmente necessárias, devem acabar por se gastar; se o não eram, acabará por se dispensar a sua dotação. Mas a possibilidade que se encontrou agora de as *adiar*, mostra mais uma vez que se devera ter começado por aí na gerência anterior, concentrando toda a potência financeira do Estado naquelas obras e serviços que atingem directa e imediatamente a capacidade produtiva da nação. É certo que isso não bastava nem basta ainda agora para conquistar o equilíbrio, pois que sistematicamente se não podem eliminar as despesas que não têm uma produtividade directa; mas se as condições financeiras impõem a adopção deste processo na gerência corrente, as da anterior também eram suficientes para legitimar o seu emprego.

•

Postas assim as despesas públicas em tão largas proporções sob a acção directa e pessoal do ministro das Finanças — e as contas parecem indicar que esta acção se *exerce realmente* — o *deficit* da gerência corrente deixa de ser um problema para ser

uma adivinha, a cuja decifração desisto de concorrer. Se se continuasse com a mesma política larga de despesas que o ano passado se fez, não era de estranhar que o *deficit* se aproximasse de 500 mil contos, dispensando ainda assim as colônias e companhias coloniais os elevados subsídios que receberam; mas as coisas mudaram bastante, ao que se vê agora.

Previu-se no orçamento um *deficit* de 388 mil contos, redutível a 275 mil em virtude de medidas mandadas observar no próprio decreto que o aprovou. Pode por outro lado contar-se com uma maior valia de receitas que se calculou no artigo anterior em 80 mil contos, o que reduziria o *deficit* aos 200 mil que há dias se leram na nota oficiosa da Ditadura sobre a administração financeira, e ainda mesmo que se gastassem integralmente as verbas inscritas no orçamento, o que pode não acontecer.

Por outro lado contava-se com uma redução de 25 mil contos nos vencimentos melhorados em 1926-1927, e essa economia não se veio a realizar: devem anulá-la as reformas de vencimentos do professorado universitário, liceal e técnico. Até 31 de Dezembro passado já se tinham aberto créditos especiais no valor de 126 mil contos e mais 14 mil para o ano de 1926-1927, ou 140 mil no total. O equivalente a 14 mil contos mandou-se anular noutras verbas do orçamento, e tem que abater-se para não haver duplicação. Além disso os créditos relativos a fundos especiais, com compensação em receita, somam uns 80 mil contos pouco mais ou menos, que devem também abater-se mas mesmo assim o aumento real de despesa é já por este lado duns 45 mil contos.

O que se fará até ao fim do ano ninguém o pode saber. Tem havido alguns aumentos de quadros, nomeações e reformas de serviços que devem provocar aumentos de despesa, e para a dívida flutuante é mais que provável que se abram também créditos especiais. De tudo isso resulta que o *deficit* da gerência, apesar de tudo pode ser muito superior àquele cálculo, mas eu não torno a dizer nada, porque o Governo pode caprichar em fazer economias e deixar malparados os meus créditos de *bordad'água* financeiro. Mas deixá-lo! que o que eu perco não me faz falta, e o que o país lucra faz-lhe muito arranjo.

12

CONSIGNAÇÃO DE RECEITAS
(1928)

Consignações de Receitas*

Entretido a auscultar nas contas públicas as tendências da administração financeira, não tive ainda ocasião de falar da política que o Ministério das Finanças está seguindo no que respeita à consignação dos rendimentos públicos. Tem meses já um pequeno artigo perdido na lei da receita e despesa, e tem apenas algumas semanas um pequeno decreto com que aquele se regulamentou; mas, apesar das suas restritas dimensões, um e outro traduzem o princípio duma reforma notável. O princípio digo, porque se me afigura que a reforma não está ainda feita; tudo indica porém que ela se fará.

Haverá quem descubra nestas palavras a expressão dum espírito insatisfeito, doentiamente crítico, que procura com afã, mesmo entre as coisas óptimas, alguma coisa de que possa dizer mal. Bem está. Eu vou procurar dizer no menor espaço possível as razões por que, louvando sinceramente a orientação e coragem da reforma que se fez, a julgo por ora incompleta e portanto insuficiente.

Para quem conhece, ainda que pela rama, a nossa legislação financeira, não há exagero em dizer que a multiplicidade exagerada de affectações de receitas a fins ou serviços especiais collocava o Sr. Ministro das Finanças perante um dos mais graves problemas de técnica e de direito orçamental, e de restrições, muitas das quais injustificadas, no seu poder de administração.

Sob o ponto de vista que mais de perto lhe tocava, já a Comissão que se occupou da reforma dos impostos, deixou escrito

* *Novidades*, 24 de Fevereiro de 1928.

no seu relatório: «A verdade é que pululam no orçamento e nas contas públicas fundos pertencentes a vários serviços, e que esses fundos são alimentados por adicionais, impostos ou taxas especiais, que recaem sobre a mesma matéria colectável e não têm por vezes nenhuma ligação com os impostos gerais ou com a tributação que leis anteriores estabeleceram. Deram-se, atropelam-se, enleiam-se uns nos outros, surgem a cada canto orçamental e são hoje tão numerosos que seria um nunca acabar a descrição desta emaranhada e sábia teia em que a nossa contabilidade é obrigada a mover-se com tanta perícia como inutilidade...»

«Talvez porque os serviços sentiam ter no *fundo especial* a única segurança dum viver desafogado, através da incerteza e da desordem da administração-geral, é que aquele aparece constituído com uma tão lata generalização, e porventura terá isso trazido um benefício, aquele 'benefício' que das desgraças se pode sempre tirar; a contabilidade complica-se, a fiscalização abranda, e o ministro deixa de ter na mão o *governo* das finanças públicas para ser o distribuidor automático das receitas pelos vários fundos, sem que lhe fique coisa que chegue para as despesas gerais. Com tal sistema, levado a tal grau, a *ordem financeira* — a distribuição equitativa das receitas pela satisfação das necessidades — só por um acaso existe; e a injustiça que provém para os contribuintes duma desordenada distribuição de encargos, só por acaso deixa de existir.»

Que aspectos do problema encara a Comissão? A complicação da contabilidade, a desigual distribuição das receitas pelos serviços, a deficiência da fiscalização dos gastos públicos, tanto mais que contra o princípio expresso da *universalidade*, nem todas as receitas afectas a um fim especial eram orçamentadas. Mas há outros: das receitas inscritas no orçamento, algumas eram depositadas na Caixa Geral à ordem dos serviços e levantadas por eles a seu arbítrio; outras entravam nos cofres públicos como operações de tesouraria e como operações de tesouraria saíam; um último grupo era escriturado como receita do Estado e era sujeito na saída ao regime comum da contabilidade pública. Além da multiplicidade incompreensível de sistemas, aquelas primeiras receitas faziam surgir um problema grave de tesouraria.

As disponibilidades diárias do Estado nem sempre eram disponibilidades realmente *suas*, porque representavam saldos dos serviços e dos fundos, muitos dos quais levantados sem conhecimento e sem ordem da contabilidade central.

Ora nós podemos dizer afoitamente, em face do que está escrito no relatório dos dois decretos acima seguidos, que foi este último o aspecto do problema que mais impressionou o Ministério das Finanças, e não admira por isso que a ele apareçam subordinadas as soluções da lei. Ao mesmo passo que a Tesouraria pretende dominar a saída dos fundos, a contabilidade pretende dominar as contas e gastos das administrações especiais; mas a fórmula única que se escolheu, não me parece corresponder à variedade dos fins que se desejaram conseguir com as consignações, nem resolve satisfatoriamente todos os aspectos do problema.

Estabeleceu-se no artigo 4.º do decreto-lei orçamental a seguinte doutrina: todas as receitas consignadas são inscritas no orçamento das receitas, e no orçamento das despesas inscrever-se-ão, como despesas dessas entidades ou fundos especiais, as importâncias que forem *necessárias* para ocorrer aos encargos e *até ao limite das disponibilidades das competentes receitas*. A meu ver esta solução apresenta as seguintes deficiências:

a) sempre que uma consignação de receitas tenha sido estabelecida para uma despesa praticamente ilimitada, para limitar o montante duma despesa pública ou o montante duma receita, a fórmula legal na parte em que permite o juízo prévio acerca da dotação *necessária ao serviço*, é inaplicável ou falha de alcance (comparem-se os fundos de amortização da dívida, com os cofres de emolumentos e com as receitas para despesas de fiscalização dos tabacos ou fábricas de cerveja);

b) permanece no mesmo pé a inscrição orçamental separada, autónoma, das receitas consignadas, com a mesma complicação na contabilidade e a sua repercussão na falta de clareza do orçamento, com as mesmas dificuldades na reforma dos impostos e das taxas, a impossibilidade da incorporação dos adicionais ou ao menos a necessidade de liquidações complicadas que se me afiguram simples desperdício de tempo e aumento dispensável da papitada burocrática.

Quando se examinam uma a uma as várias dezenas de receitas affectas a fins especiais, adquire-se a convicção de que há possibilidade e manifesta vantagem em se ser, quanto a muitas, mais radical do que se foi: para estas parecia-me a mim muito melhor acabar pura e simplesmente com elas. Porque nenhum recurso se pode considerar hoje dispensável, certamente a receita se manteria ou em inscrição à parte, se é independente, ou incorporado noutras, se o não é. Mas quebrar-se o vínculo jurídico ou financeiro que liga certas receitas a certas despesas, dava imediatamente a dotação orçamental do serviço que parecesse necessária (calculada mesmo, se se quisesse, sobre a média averiguada da receita em anos anteriores, ou esta diminuída duma certa percentagem), dava a certeza que para a vida do serviço representa a regularidade da sua dotação e a dispensabilidade da abertura de créditos especiais, à medida que a receita vai sendo arrecadada nos cofres públicos. Tudo simplificação de serviço.

Penso que esta reforma radical se podia aplicar à grande maioria das consignações de receitas mas porque são muito diferentes os preceitos legais a que estão sujeitas as fontes que as alimentam e a forma por que está sendo dotada a despesa, cada uma delas a hem dizer tinha de ser objecto de resolução à parte, no que se refere à futura inscrição orçamental das receitas e das despesas.

Digo que, quanto a estas, me parece que se podia ir muito mais além, ganhando o orçamento em clareza, o ministro em liberdade, a contabilidade em economia de trabalho, os serviços em certeza e regularidade de vida. Quanto a outras, porém, parece-me igualmente que se foi longe de mais, sendo conciliável o princípio fundamental da inspecção da Direcção-Geral da Contabilidade, sobre as contabilidades especiais, com autonomias, que a experiência demonstrou necessárias ou úteis.

Se alguns serviços não apresentavam contas regulares ou pretendiam subtrair-se à superior direcção e fiscalização da contabilidade central, o remédio pode ser encontrado sem o recurso de chamar ao orçamento geral todas as receitas brutas e naquele caso o problema de tesouraria a que acima se fez referência, teria também uma solução possível.

A contabilidade é, em todos os países, miúda, exigente, rabugenta: são as suas grandes qualidades de zeladora dos dinheiros públicos; mas tem também uma tendência absorcionista e centralizadora, que por vezes se manifesta esterilizante: são os defeitos correspondentes. Ora os serviços de carácter industrial e comercial (bancos, caminhos-de-ferro) e os serviços que fazem apelo à liberalidade do público (hospitais, asilos, universidades) não convém que se lhes absorvam as disponibilidades no fundo comum das receitas do Estado nem deve este ir além duma fiscalização séria da sua administração. Estes serviços, uns por um motivo, outros por outro, desenvolvem-se melhor e dão um maior rendimento de utilidades, quando o poder central os deixa viver numa certa atmosfera de liberdade, embora com a responsabilidade correspondente: nota-se que a política e a burocracia os pervertem e esterilizam.

A inscrição orçamental das receitas brutas e de todas as despesas dos serviços industriais, com a excepção da Caixa Geral de Depósitos, que o decreto n.º 14 908 manda fazer, vai tornar ainda mais confusa a organização do orçamento e é bem possível que *por si só* não tenha o efeito que se pretende, de limitar as despesas do serviço às suas receitas, como o não tiveram a lei n.º 1355 (art.º 36.º) e n.º 1452 (art. 15.º). É certo que as disposições que apreciamos, são a tradução de bons princípios de organização orçamental, mas estes princípios não são absolutos e a sua aplicação nestas hipóteses traz mais inconvenientes que vantagens.

•

... Enfim, eu não pretendi fazer um artigo mas um simples apontamento de aspectos dum problema fundamental que foi resolvido, sem que talvez aqueles fossem todos devidamente ponderados. Não sendo assunto para tratar miudamente no jornal, limito-me a suscitar lembranças para que quem pode do bom tire o óptimo e não permita que se faça o péssimo.

13

CARTA AO MINISTRO DAS
FINANÇAS
(1928)

Carta ao Ministro das Finanças*

Ex.^{mo} Sr. Ministro Interino das Finanças: — Acabo de ler, numa exposição dirigida, a sua ex.^{ma} o Presidente do Conselho da S.D.N., pela Liga de Defesa Republicana, que condenei publicamente o recurso ao empréstimo.

Escrevi sobre o empréstimo externo um artigo nas *Novidades*, em 5 de Janeiro, artigo que acabo de reler, para ver se a pena teria atraído o meu pensamento, e concluo que a Liga de Defesa Republicana não interpretou bem na sua carta à S.D.N. o que disse a propósito dessa operação, ou que não é conforme ao meu pensamento a frase em que pretende condensá-lo.

Todo o artigo tende a demonstrar que urge conseguir o «equilíbrio orçamental», e que «sem ele» o empréstimo externo não poderia ser um princípio de regeneração económico e financeira. E acrescento: Uma condição «necessária» não é, *ipso facto*, um meio suficiente.

A análise que tenho feito das contas públicas tem sido inspirada pelo objectivo de elucidar o público sobre a verdadeira situação financeira, habituando-o à ideia de que tem de prescindir de serviços com a redução de despesas e de que tem de fazer sacrifícios com o pagamento de impostos mais pesados, visto que tudo fracassará, se se não estabelecer quanto antes o equilíbrio entre as receitas e as despesas ordinárias. Esta é de resto, a orientação de conferências financeiras internacionais como a de Bruxelas de 1920 e a doutrina que inspirou a reconstituição em vários países europeus.

* *Novidades*, 2 de Março de 1928.

ANTÓNIO DE OLIVEIRA SALAZAR

Lamento, sr. ministro, que a minha atitude nesta questão, a ser levada ante o conselho da S.D.N., não tenha sido fielmente interpretada, dando lugar a quaisquer reparos que, de outra forma não deveriam surgir, tão corrente é a doutrina que defendo.

Apresento a V. Ex. os protestos da minha maior consideração e estima.

De V. Ex.^a At.^s Venr. e Obgd.^a – (a)
Oliveira Salazar.

14

DUAS ECONOMIAS
(1928)

Duas Economias*

Ex^{mo}. e Rev^{mo}. Senhor¹
Minhas Senhoras
Meus Senhores

Obriguei-me há muito tempo já a dizer algumas palavras nesta festa de operários católicos; mas só há poucos dias, apertado pela escassez do tempo contra este domingo inadiável, me lembrei de quão levemente a obediência ao Prelado e a simpatia pela obra me levaram a aceitar um encargo de que não posso desempenhar-me bem.

Desabituaado de falar fora do círculo estreito das minhas aulas, perdi, na falta de contacto com o público, a arte de aligeirar e de animar a exposição, indispensável a quem se quer fazer ouvir com agardo ou com proveito. E não, é por isso de estranhar que, pesado e confuso, baralhando os estilos e ensino do velho Quintiliano, em vez duma conferência eu vos pregue, minhas Senhoras e meus Senhores, um sermão, de que possivelmente fugiste de manhã na Sé, sem contardes tê-lo à tarde no Teatro. Ainda bem que estamos na quaresma em que a Igreja nos convida a ouvi-los e, felizmente para mim, a desculpá-los!

* Conferência lida na festa da União Operária de Coimbra em 18 de Março de 1928.

¹ D. Manuel Luís Coelho da Silva, bispo-conde.



Adivinho que vos intrigou o assunto desta conferência — *Duas economias*, e que não pudeste fazer ideia de que economias se trata, tanto mais que a palavra se presta a um duplo sentido.

Eu quero referir-me às ideias directrizes de duas organizações económicas que pode dizer-se partilham o mundo, assentes em dois conceitos de riqueza. Estes conceitos são ambos falsos e socialmente inferiores. Que fazer?

Há quem suponha que está no Evangelho uma organização económica; não o creio; mas vejo lá dois ou três princípios fundamentais que devem guiar o homem na aquisição e utilização das riquezas. O problema é saber se, sob um ponto de vista puramente humano, o Evangelho terá razão.

Escolho uma frase que nos dê a impressão viva duma daquelas economias. É de Catão, o censor, que passava a vida a pregar patriotismo e virtudes cívicas, e a esfolar os patriotas com juro de usurário implacável. «O primeiro dever do homem, disse, é ganhar dinheiro.» E Propércio explicava a razão: «Compram-se com ele os juizes, adquirem-se as honras, captam-se as amizades.»

Um século mais tarde Horácio retomava a tese: «Cidadãos! primeiro que tudo é necessário conquistar a riqueza; depois a virtude.»

Não sei como, estas frases têm o mesmo sabor da anedota moderna do inglês: «É necessário arranjar dinheiro, honestamente, se puder ser; não podendo ser, é necessário arranjar dinheiro!...»

É possível organizar uma economia dominada por este espírito e orientada por este conceito de riqueza, que sem limitações de qualquer espécie permite ao homem satisfazer duas grandes ambições da sua natureza — dominar pelo poder, gozar os prazeres da vida.

Mais de um povo moderno se aproxima deste tipo; sobre esses alicerces edificaram os romanos a sua economia imperial e a sua decadência. Com o dinheiro se compravam os soldados;

com os soldados se conquistava o império; com o império se adquiriam as riquezas que as províncias, devastadas pelas guerras e confiscos, despejavam sobre Roma, para esta viver na ociosidade e no luxo. Orósio fala de Roma como dum estômago que consome tudo e que está sempre com fome, que empobrece todas as cidades e fica no fim tão miserável como dantes. As riquezas facilmente adquiridas nas administrações públicas, nos fornecimentos das expedições militares, nos arrendamentos dos impostos, nas opressões e vexames das províncias, iam para imobilizações improdutivas ou para gastos de vida faustosa, em que acabavam por amolecer e abismar-se as antigas qualidades romanas; e todavia estas eram necessárias à conservação dum poder cujo uso as corrompia.

O historiador e sociólogo G. Ferrero nota esta contradição dolorosa e pinta-nos o imperador Augusto trabalhando dia e noite na solução... do problema insolúvel. «Querida rebaixar a importância social do dinheiro, e viu-se obrigado a admitir no Senado todos os milionários que não tinham um passado absolutamente abominável. Propôs-se conseguir que os homens volvessem à vida rural, aos costumes agrícolas, e ninguém contribuiu mais que ele para o desenvolvimento das cidades. Quis combater o luxo e o cosmopolitismo, e só conseguiu favorecer com toda a casta de medidas os progressos do comércio que é o veículo mais poderoso do luxo e do espírito cosmopolita.»

E desta contradição dos resultados e das intenções, desta impotência de conseguir fins que todas as inteligências almejavam, por meios que as vontades enfraquecidas não podiam já realizar, resultou o estado social sintetizado por Tito Lívio numa frase que muitos outros povos puderam com verdade repetir em certos momentos da sua história: «*Nec vitia nostra nec remedia pati possumus.*» Já não podemos suportar nem os males de que sofremos, nem os remédios que nos dão, para curá-los.

Propusera Catão como primeiro dever do homem ganhar dinheiro. Executou-se o programa. Do trabalho, meio fecundo mas violento de multiplicar as riquezas, passou-se para meios mais fáceis e mais rápidos — a conquista, o confisco, a usura; e quanto mais ouro vinha a Roma, mais se escoava de Roma para pagar

os metais preciosos, as madeiras raras, o marfim, as peles, as iguarias delicadas, e a riqueza diminuía afinal, secas as fontes da sua eterna reprodução. Na ociosidade, o luxo devorava as fortunas, as mais sólidas e maiores, em três ou quatro gerações: sabe-se que no tempo de Trajano já não existia nenhuma das grandes fortunas constituídas no tempo de Augusto.

Quer dizer: pela riqueza ao materialismo da vida; pelo materialismo à corrupção; pela corrupção à miséria geral. É este o ciclo duma economia. — Vejamos agora a outra.

Substituamos a esta orientação uma economia baseada no desprezo das riquezas, na simplicidade da vida pública e privada, na fraca intensidade de produção.

Encontram-se no mundo muitos povos guiados praticamente por este critério, porque lho impõe uma longa tradição de que se não libertam, ou porque os dispõem para uma mediania satisfatória as condições naturais do território que ocupam. A economia aqui é mais negativa, fundada na abstinência, que positiva, fundada no trabalho. Os esforços que deveram fazer-se para multiplicar as riquezas, desenvolvem-se no sentido de as não gastar. Não se produz — poupa-se. A riqueza não é para o homem a utilizar — é para existir e ser conservada. O prazer que na primeira orientação se buscava em gastar, procura-se nesta em ter. A vida é simples porque relativamente pobre, estacionária, medíocre.

O hábito de economizar estende-se do consumo à produção, das riquezas criadas ao trabalho que as produz. O mesmo é que dizer que as populações dominadas por este princípio se tornam indolentes e preguiçosas, e a pobreza provém aqui não de um excesso de consumo mas duma escassez de produção. Se a pobreza fosse virtude, esta era uma economia virtuosa.

Os que pensam que os preguiçosos são pessoas com vagar, suporiam que uma economia assente em bases tais é extraordinariamente favorável ao progresso das artes e das ciências, e não é assim. A poesia, a filosofia, a eloquência podem atingir grande desenvolvimento. A arquitectura, as artes decorativas, as ciências positivas e de aplicação industrial parece exigirem vida intensa, trabalho intenso, produção abundante, e de facto só nos países que a têm, elas se desenvolvem.



O confronto das suas economias que vos resumi, revela imediatamente a inferioridade de ambas; com a nossa razão demonstra a história os vícios fundamentais da sua estrutura. E se da economia dos povos descermos à economia individual, mais fácil ainda se nos torna descobrir o desequilíbrio natural de qualquer delas.

Vede o homem a quem exclusivamente domina a ambição da riqueza e o prazer da vida. Trabalha, afadiga-se, inventa, dirige, para enriquecer, e depois que adquiere a riqueza, desbarata o fruto de tanto trabalho próprio e alheio, ao sabor da fantasia sobreexcitada. No abismo que a prodigalidade abre, some-se-lhe tudo que o trabalho cria, e, se o meio social lho permite, desenvolve processos mais fáceis de aquisição de riqueza — a especulação, o jogo, a corrupção política — as múltiplas formas do parasitismo económico. E tudo volta a desperdiçar, que a paixão é como o fogo que só com o que queima se alimenta, e nesse fogo se vai a honra, a saúde e a vida. Antes que a moral o condene, já a razão o critica, porque não se compreenderiam no mundo a riqueza nem o trabalho da humanidade a criá-la, se da sua utilização o homem não saísse mais sã, mais forte, mais culto e melhor.

Vede agora o homem que mal trabalha, porque todo o tempo leva a economizar, e mal produz porque mal consome, quando não restringe o necessário, para alardear o supérfluo. Erradamente o consideraríeis senhor do seu dinheiro; ele é em verdade o seu escravo. Sacrifica a esse déspota os seus cuidados, a sua cultura, a sua saúde, a sua vida; diminui-se física, intelectual, moralmente; não vive, espreme-se.

Não ainda a moral, mas a razão o que tem que dizer a este? Que ele opera uma inversão na ordem natural, porque em vez de trabalhar por possuir e dominar as coisas, para que estas o sirvam como a senhor, diminui-se e sujeita-se-lhes para as servir a elas como escravo.

Duas economias dominantes nos homens e nos povos, duas orientações viciosas. A verdade onde está?



Num meio social civilizado, de múltiplas exigências privadas e públicas, não seria fácil, ainda que fosse possível, estabelecer uma economia de pobreza. Para os indivíduos e para as nações é uma vantagem a disposição de riquezas avultadas; mas vê-se que é uma necessidade que as riquezas os não corrompam. Nota-se que o que corrompe as vontades não é a produção; são os desequilíbrios e os desvios do consumo. Donde se deduz que o problema pode ter a solução seguinte:

a) criar as riquezas pelo trabalho intenso;

b) consumi-las racionalmente, isto é, em harmonia com os princípios que dominam o desenvolvimento físico, intelectual e moral do homem;

c) tanto na produção como no consumo poupar pela economia, ou seja respeitar o equilíbrio que deve naturalmente existir entre o fim e os meios, entre uma utilidade e a riqueza empregada para a obter.

Reflictamos um pouco, se vos apraz, sobre cada um destes pontos.

Primeira necessidade social — primeiro dever do homem: *produzir* utilidades, criar riqueza. Não se diz, como Catão, ganhar dinheiro; diz-se produzir bens ou serviços úteis. Ganhar não é produzir, porque se ganha e não se produz em todas as formas de parasitismo social. O que pede e não paga, o que adquire ao jogo, ganham mas não produzem. O operário que recebe o seu salário mas não trabalha; o patrão que podia dar um salário mais elevado e o não dá; o capitalista que exige um juro que a produção não pode cobrir, ganham mas não produzem. O funcionário público que desempenha um lugar inútil ou faz um trabalho sem valia; o médico, o advogado que fazem pagar a um cliente o que deveram receber de vários, se trabalhassem mais, ganham mas não produzem.

Todos estes indivíduos interessam à repartição das riquezas produzidas, mas como as não aumentam, vós compreendeis que são causa de que menos caiba a cada um dos outros. Dificilmente podem levantar a cabeça os povos em que, como no nosso

país, é demasiadamente elevada a percentagem dos que se acou-taram nas profissões liberais e no funcionalismo público em re-lação aos que trabalham na agricultura ou na indústria, directas criadoras da riqueza de que todos hão-de viver.

O segundo ponto é o *consumo*, digamos — a utilização da riqueza. Existe a riqueza para que o homem viva, o mesmo é que dizer para que se aperfeiçoe. Se não é só corpo nem só in-teiligência, nem só vontade, a própria natureza indica que deve realizar o desenvolvimento integral e harmónico de todas as suas faculdades. Mas é curioso notar que não se considera geralmente o consumo sujeito à moral nem há ainda formada, como nota Brouilhet, uma moral social do consumo.

Em face dos consumos públicos, o povo reage às vezes mais perto pelo sacrifício que lhe custa o que o Estado gasta, que pela má aplicação do dinheiro; mas a opinião pública não reage em face dos consumos particulares para que cada qual reivindica inteira liberdade e que sujeita apenas ao impulso desregrado da sua fantasia. Por falta de cultura umas vezes, ou-tras por uma viciosa educação que inverte nos indivíduos e nas famílias a ordem natural das necessidades a satisfazer; ainda por uma má formação da consciência que não conhece limites ao uso dos bens e supõe que, por serem próprios, pode legítima-mente fazer deles o que lhe apraz, a verdade é que a humanida-de que tanto tem avançado em produzir, não manifesta idênticos progressos no racional consumo das riquezas criadas.

O produtor não é tão livre, como julga, nos processos de produção: vêm-lhe da produção organizada à sua volta orienta-ções, limites de preços, taxas de salários a que tem de cingir-se na organização do trabalho. Mas o consumo reivindica ainda hoje para si toda a liberdade na escolha das necessidades e na maneira de as satisfazer, sem que a lei tenha manifestado qual-quer eficácia nesta matéria. A tributação sumptuária que os po-vos reclamam geralmente nos períodos de decadência da moral privada, tem revestido várias formas e atingido os factos mais diversos: as portas e as janelas, os ornatos das casas, as estátuas, o luxo dos passeios, a área dos jardins, a frequência das casas de jogo, o uso dos metais preciosos, a importação dos estofos caros, das rendas e bordados, dos cristais finos, das pedras raras,

dos automóveis, dos carros, dos animais de luxo, tudo — umas vezes com razão e outras sem ela — o legislador tem encarecido com impostos, e geralmente sem outro resultado que não seja o de tornar, porque mais caro, mais apetitoso à vaidade latente da nossa natureza, o uso dos bens cujo consumo se queria restringir.

Convém que os homens consumam as riquezas, mas não há vantagem nenhuma nem individual nem social em que as desperdicem. Já vimos que uma economia dominada pela exagerada restrição do consumo acaba por diminuir o homem e a sua capacidade de produção, e por estender à sua volta a mediocridade ou a pobreza geral. Mas os consumos inconsiderados, sem ordem e sem regra, inutilizam riquezas, pervertem a própria produção, desvirtuam o trabalho e chegam pela corrupção dos costumes aos mesmos resultados.

Mais que o legislador, a educação pode formar costumes que imponham aos indivíduos *gastarem bem*; e, se porventura os seus meios são muito maiores que as suas necessidades, aumentarem ou substituírem as próprias com necessidades alheias que tomem sobre si. O que organiza uma galeria de arte, o que funda uma biblioteca, o que cria ou auxilia um hospital, um asilo, uma creche, esse toma sobre si necessidades de outrem, fá-las suas para as satisfazer com o seu dinheiro. Tem prazer nisso? Sem dúvida, mas não é um prazer mais elevado, mais duradouro e socialmente mais útil do que o prazer daquele que bebeu, que jogou, que desperdiçou as suas riquezas? Há nesta orientação um mundo de coisas a realizar nas almas pri-meiro e nos costumes depois.

Digamos agora alguma coisa do terceiro ponto indicado acima — *poupar pela economia* ou seja respeitar o equilíbrio que deve naturalmente existir entre uma utilidade e a riqueza empregada para a obter. Este princípio deve dominar tanto a produção como o consumo, mas é curioso notar que o espírito de economia cada vez se sente mais na produção, e os progressos que realiza nela, não se vêem por ora realizados no consumo. Vamos ver a razão por quê.

Quem nunca visitou uma grande fábrica moderna ou um grande estabelecimento comercial moderno, mal pode fazer ideia

de que todo o progresso na produção se realiza por economias aparentemente desprezíveis, mas que atendendo às proporções da empresa representam grandes valores. Economias na matéria-prima e no combustível; aproveitamento simultâneo e uniforme de todo o maquinismo; economia das deslocações inúteis, tendendo à quase imobilização do trabalhador; aproveitamento dos resíduos, papéis velhos, trapos sujos, pedaços de ferro, de vidro, de madeira; valorização dos subprodutos — a serradura de madeira, o negro de fumo, o coque; a intensificação dentro da oficina do transporte mecânico para poupar trabalho humano; a utilização das coisas velhas que permitem economizar material inteiramente novo em aplicações de maior responsabilidade — enfim inúmeras coisas que mal pudera citar-vos. O produtor que consegue economizar em relação a outro qualquer seja o que for no seu fabrico, tem sobre ele assegurada uma certa superioridade. Nós poderíamos dizer que a riqueza do mundo é feita de prodigiosas economias e amassada num espírito de miséria.

Enquanto isto se passa na produção, na satisfação das necessidades por meio da aplicação dos bens, não há sempre o mesmo espírito de economia, mas de largueza e desequilíbrio. Sempre me intrigou este mistério, de que hoje me parece poder dar-vos a explicação seguinte:

A maior parte do consumo de um país faz-se incontestavelmente no seio da família; ora a economia familiar tem sido considerada como simples *economia de consumo*, quando de facto ela representa uma formidável *economia de produção*. O conjunto destas economias familiares representa num país mais que qualquer indústria, por mais poderosa que seja.

Não há nenhuma empresa nem mesmo o Estado que consuma tanto combustível e tanta energia de iluminação e empregue tanto pessoal e disponha duma tão grande força de trabalho como as donas de casa juntas. A alimentação é quase integralmente preparada na família; na maior parte das famílias também o é a roupa branca de uso, a de cama, noutras mesmo a roupa de uso externo; fora a cidade a roupa é lavada em casa, em toda a parte consertada, passada, corrida a ferro; juntemos os bordados, as rendas, a lavagem e enceramento das casas, e mil outras pequenas coisas de indústria caseira.

Quem governa essa monstruosa cosinha nacional-familiar que fabrica a alimentação a seis milhões de criaturas?

Quem dirige o trabalho nesta empresa monstro, que toma sobre si tantos encargos e uma produção tão variada e de tão alto valor? As pobres mães de família.

O produtor estudou ou praticou antes de empreender a produção: foi caixeiro antes de ser comerciante; foi estudante antes de ser engenheiro; foi operário e contramestre antes de ser industrial. A concorrência com todos os outros produtores abre-lhe os olhos, afina-lhe a atenção, mantém-lhe o espírito alerta, torna-o industrioso, porque faz recair sobre ele, em prejuízos que o arruinam, os erros que comete.

A dona de casa em geral, e mais numas classes que noutras, não foi educada, preparada, ensinada para presidir à economia doméstica. Os seus erros e as deficiências da sua orientação ficam na maior parte ignoradas de estranhos e apenas sentidas dos membros da família. Quer dizer, que é um produtor *sui generis*, sem o lastro da preparação nem o acicate da concorrência.

O facto de se não ter considerado devidamente a família como uma economia de produção, explica muitos defeitos nas casas onde essa economia se desenvolve, e o atraso de muitos serviços a que podia dar-se uma organização diferente, mais favorável ao trabalho doméstico, como o que se dá com os despejos, a água e a luz. É deficientemente aproveitado e dirigido o trabalho doméstico de criados e criadas, cuja função em muitas casas se ajusta melhor a despesa sumptuária que ao conceito de trabalho humano empregado na produção. Junta-se ainda a isto o mau, irregular, deficiente aproveitamento das coisas — da luz, do calor, das substâncias alimentícias, dos estojos, de muitos objectos de uso doméstico.

E no entanto quando realmente sabe, é inteligente, trabalhadora e zelosa, nós vemos que a mulher emprega no seu pequeno mundo familiar os mesmos princípios de economia, de moderação no gastar e de aproveitamento das pequenas coisas que já notámos como segredo da indústria — restos de comida, aparas de hortalça, pratos arrançados com outros que não serviam já, farrapos que servem para um tapete, pedaços de panos para qualquer coisa e roupa transformada, como fazia aquela

mãe que mandava a um filho umas calças novas feitas dumas velhas do pai, e pedia-lhe que lhas devolvesse depois de usadas, para fazer outras *novas* para um irmão mais pequeno.



Adivinho que no fundo vos rides destas coisas simples que supondes pequenas e indignas de serem consideradas e reflectidas; eu afirmo-vos que ao contrário isto é um problema transcendente.

Tenho notado que os pobres não são mais económicos que os ricos, nem as casas dos pobres são mais bem administradas que as dos que têm bens de fortuna. Ligado o problema não a uma questão de riqueza ou virtude mas a qualidades de direcção desta indústria típica que é a indústria doméstica, em que a aprendizagem e a preparação para o casamento desempenham um papel importante, não é de estranhar que assim suceda. Pensa-se muitas vezes que o nível de vida operária depende apenas da taxa do salário; mas sabe-se que um operário norte-americano nem sempre consegue viver como um operário francês que recebia antes da guerra — e hoje muito menos — apenas metade do salário daquele. E isso, descontada a diferença do custo de vida, deve-se às qualidades de economia da mulher francesa.

As minhas observações, ainda que relativas a casos pouco numerosos e em locais restritos, ensinam-me que famílias de trabalhadores, iguais quanto a meios e ao número de filhos, vivem muito diferentemente, segundo as qualidades da mãe de família. Quando o chefe frequenta a taberna ou é escravo do jogo, então não só não chega um salário mais elevado, mas é por vezes a mulher que tem de suprir as deficiências do marido.

Por outro lado a experiência demonstra que, se a mulher não é económica, debalde o homem tentará economizar. Quem se não lembra da palavra da Escritura nos Provérbios?

«A mulher de juízo edifica uma casa; à insensata desfaz-se-lhe nas mãos uma casa já feita.»

Ser-me-ia entretanto impossível dizer-vos quanto vale economicamente o trabalho da dona de casa. Só por comparação de numerosos casos familiares, semelhantes na composição dos membros e nos rendimentos e diferentes nas qualidades da mulher como administradora da economia doméstica e no nível da vida que oferece aos seus, se pode chegar a ajuizar do seu valor. Tenho para mim que num casal de operários ou de pequenos funcionários públicos, o trabalho doméstico duma boa dona de casa deve valer aproximadamente o mesmo que o do marido. Sabeis o interesse desta questão?

Tempos houve em que a família tinha uma função económica muito mais desenvolvida que hoje. A agricultura e indústrias anexas, indústrias transformadoras como a fiação, a tecelagem do linho e da lã, a indústria das roupas — tudo se integrava na economia familiar, de que se foi desprendendo à medida que se tornaram mais económicas outras formas de produzir. Por um critério puramente económico, algumas das ocupações familiares de hoje — como a alimentação, a roupa branca ou de cor, lavar, passar, brunar, a própria criação e educação dos filhos — podem ainda constituir-se ou generalizar-se como indústrias independentes e estranhas à actividade doméstica. A cozinha, por exemplo, tende a desaparecer nas classes muito ricas e nas muito pobres, substituída por formas comunitárias ou associativas de satisfazer as mesmas necessidades, como são os hotéis, os restaurantes, as tabernas. Não é certo que estejamos sempre em face dum decisivo progresso económico, mas é seguro que a vida da família pode ser gravemente atingida na sua coesão e porventura na sua moralidade. A doçura do aconchego do lar, da intimidade do lar, da sã economia doméstica está, com aquela forma de satisfação das necessidades, ameaçada, e com ela muitas virtudes que a intimidade do lar cria e alimenta.

Por outro lado, se a mulher não tem que dirigir a economia doméstica e se muitas necessidades satisfeitas hoje na vida da família passam a sê-lo por forma diferente, é necessário que a mulher se ocupe trabalhando e ganhe um salário que ajude a levar a vida do casal. Temos assim o trabalho industrial da mulher casada.

Não é muito vulgar no nosso país pelo atraso da indústria, mas em grandes centros industriais a cada passo se encontram

esses casais desfeitos, praticamente inexistentes, em que homem e mulher trabalham fora, por vezes a horas diferentes, alimentando-se na taberna, mal se encontrando, mal se vendo. E os filhos?

— Os filhos?

Numa das sessões do congresso da Juventude Católica belga realizado em Liège em Agosto passado, discutiu-se uma tese sobre o trabalho da mulher, onde se considerava que «o trabalho da mulher é muitas vezes uma causa de desorganização da família operária e que o trabalho das mulheres casadas é ainda mais nefasto que o das raparigas». Um sacerdote que se sentava ao meu lado, apoiou aquele «nefasto» com uma estatística eluciativa que me mostrou. Foi organizada numa região determinada, pouco extensa, em que as condições de vida eram as mesmas. Compararam-se o mesmo número de famílias operárias, em que a dona de casa trabalhava e em que não trabalhava na oficina. A média do número de filhos nestas era, se bem me recorde, superior a quatro, naquelas mal excedia um. Vedes agora que estas coisas aparentemente sem importância, tocam, através da moralidade familiar, a própria fonte da vida. Acho bastante ineficaz pregar moralidade em condições económicas que os factos demonstram ser-lhe absolutamente hostis; é preferível, suponho, estudar as condições mais favoráveis para a conservar e desenvolver.

Eu sei que também nas classes altas se encontra por vezes o lar desmanchado, de esposos quase estranhos, não pela necessidade mas pelo excesso de riqueza. O nosso Eça descreve n'*A Cidade e as Serras* um desses lares, referindo-se a M.^{me} d'Oriol: «A sua existência, desde casada, consistira em ornar com suprema ciência o seu lindo corpo; entrar com perfeição numa sala e irradiar; remexer em estofos e conferenciar pensativamente com o grande costureiro; rolar pelo Bois pousada na sua vitória como uma imagem de cera; decotar e branquear o colo; debicar uma perna de galinhola em mesas de luxo; fender turbas ricas em bailes espessos; percorrer de manhã, tomando chocolate, os 'Ecos' e as 'Festas' do *Figaro*; e de vez em quando murmurar para o marido — 'Ah, és tu?'...» Não quero amesquinhar a acção que estas flores do mundanismo desempenham na perdição dos homens; na salvação dos povos sabemos que não desempenham nenhuma.

Regula no nosso país e em muitos outros por metade do salário de um homem, o salário de uma mulher. É em muitos casos injusto, mas é um facto. Uma mulher trabalhadora e habilitada no serviço doméstico pode produzir mais do que isso; mas ainda que não produza tanto seria o caso de sacrificar a economia a um fim social superior. Como porém o interesse individual tem irresistível tendência a sobrepor-se ao interesse social, o caminho mais seguro para a solução do problema afigura-se-me a mim ser a valorização da mulher doméstica pelo seu trabalho e pela sua economia.

Visitei em Paris no Verão a sede duma obra magnífica que por ora — é ainda recente — tem trabalhado apenas nos distritos industriais do Norte. Lavra aí nas famílias operárias a maior miséria moral. A mulher trabalha na fábrica. A casa pobre é sem limpeza, sem ordem, sem aconchego, sem ambiente moral. É necessário ouvir essas operárias cantar em músicas canalhas as maiores obscenidades, alegremente, despudoradamente, para se sentir a paganização crescente dos costumes e a degradação da mulher.

Com o consentimento dos patrões e à sua custa, pois lhes pagam os salários como se trabalhassem, as operárias frequentam por grupos casas dirigidas por Senhoras com uma preparação especial para aquele fim. Ali são ensinadas a lavar, a arrumar a casa, a fazer a cozinha, a coser, a preparar a sua roupa, a dos homens, a dos filhos. Substituem-lhes cantigas alegres mas honestas, os versos imorais.

Estas mulheres sentem-se renascer para uma vida nova. Conquistadas pela bondade e pela dedicação, confessam a estas Senhoras todas as suas misérias, horríveis por vezes, e transformam-se. Adquirem a consciência dum maior valor doméstico, ganham amor ao seu ninho, que aprenderam a embelezar; os patrões confessam que elas se tornam muito melhores operárias, mas o que sobretudo importa é que o marido não cabe em si de envaidecido e contente, quando a mulher lhe prepara para a ceia um prato mais saboroso e mais bem-posto, ou lhe dá uma camisa bem passada, feita pelas suas mãos. «Quê? Foste tu que fizeste isto? Tu?...» E começa a compreender que, para além do trabalho na fábrica, há um trabalho que vale quase tanto como ele — é o

de saber gastar, administrar, valorizar pela economia doméstica o dinheiro que se ganhou. Honra e glória às boas donas de casa!

Meus Senhores: Não vos citei propositadamente em toda esta conferência uma palavra do Evangelho: a história, a observação dos factos, a razão esclarecida por eles permitiram-nos contrapor às duas economias perfeitamente amorais a que nos referimos primeiro, uma economia que não é inferior sob o ponto de vista da riqueza, e é mais verdadeira, mais sólida, mais completa sob o ponto de vista humano, porque é moral. Mas se reparardes bem, esta é a única economia harmónica com os princípios cristãos. Duas palavras apenas sobre este ponto.

Temos no Evangelho um primeiro princípio fundamental — *o trabalho*. É sobre este princípio que se há-de desenvolver a riqueza individual e colectiva. Há muitas outras formas — violentas ou parasitárias — de os homens e os povos enriquecerem: a conquista, o confisco, o roubo; o Evangelho não as admite. Moralmente, como formas de aquisição, são inferiores; socialmente, a experiência demonstra que tais riquezas são corrosivas da moralidade pública e quase sempre desaparecem desperdiçadas, sem deixarem uma utilidade equivalente: a experiência portuguesa e espanhola dos séculos XVI a XVIII é elucidativa a este respeito. De modo que neste ponto, economia, sociologia, moral cristã estão perfeitamente de acordo. A fonte pura da riqueza mundial é a produção; do enriquecimento individual é o trabalho útil.

O trabalho não é na economia cristã um direito, é um *dever*, semelhante ao qual só há a oração: «trabalhai e orai». É preciso no entanto não ver no Evangelho mais do que contém: ele manda trabalhar, não ensina a trabalhar, e a produtividade do trabalho deriva sobretudo da organização e da técnica. Não basta por isso ser cristão e trabalhar, para enriquecer. Todo o progresso técnico aumenta o domínio do homem sobre as coisas e permite ao homem ser menos escravo delas e das necessidades da vida. Ao conceito que o cristianismo forma da nobreza da pessoa humana ajustam-se perfeitamente o desenvolvimento da técnica e os aperfeiçoamentos da produção. É por isso que a Igreja abençoa os maquinismos.

Se o trabalho é um dever, e é por ele que se cria a riqueza, o Evangelho não pode ser inimigo da riqueza e nenhum obstáculo põe a que se desenvolva nos indivíduos e nas nações; mas limita a sua utilização para que o homem se não deixe corromper por ela. «Há grande diferença, diz S. Francisco de Sales, entre possuir um veneno e estar envenenado: os boticários têm, quase todos, venenos de que se servem em diversas ocorrências mas nem por isso estão envenenados, porque não têm o veneno no corpo, têm-no nas suas boticas. Assim também podeis ter riquezas sem estardes corrompidos por elas: será o caso de as terdes em casa ou no bolso mas não no coração. Com efeito ser rico e pobre de espírito ao mesmo tempo, é a grande felicidade do cristão, porque tem por este meio as comodidades das riquezas neste mundo e o mérito da pobreza no outro.»

Pelo que toca ao *consumo*, o cristianismo pretende sujeitá-lo à sua disciplina moral por estes três diferentes caminhos. Sujeita a um critério moral as necessidades humanas, e quer que o homem as não satisfaça e se emancipe daquelas que podem corrompê-lo: os lupanares, as casas de jogo, os espectáculos imorais, as leituras obscenas não são para os católicos. Em segundo lugar, pretende desenvolver nos indivíduos necessidades elevadas, nobres, de cultura intelectual e moral, cuja satisfação lhes interessa individualmente e aproveita simultaneamente à colectividade: — considerai as belezas dos monumentos religiosos ou beneficentes, as galerias de arte, as riquezas reservadas aos pobres nos hospitais, nas misericórdias, nas creches, nos asilos, nos orfanatos. Por último na aplicação da riqueza às necessidades, o Evangelho opõe-se a todo o emprego de bens racionalmente desnecessário para uma necessidade determinada, porque é a religião da modéstia e da temperança. Há católicos que por desprezarem o dinheiro, o gastam mal, e não pensam que nesse desperdício vai uma soma de bens que representa trabalho próprio ou alheio, digno de respeito, e que os bens têm uma utilidade que pertence aos pobres, se o seu possuidor a não precisa. Numa palavra — poupar, economizar; o cristianismo parece ser a religião da economia.

O conceito cristão do homem, do trabalho e da riqueza parece acordar-se perfeitamente a esta fórmula simples — *produzir e economizar* ou *produzir muito e gastar bem*. Os que por falta de

fé não estariam dispostos a ver no Evangelho a verdade, podem ao menos admirar o perfeito equilíbrio da sua doutrina.

*
* *

Meus senhores: Tenho cansado a vossa atenção e não devo abusar mais da vossa gentileza.

Estamos em Portugal a braços com dificuldades graves que excitam o nosso patriotismo e fazem apelo à nossa dedicação. O patriotismo impõe-nos certamente deveres de vária ordem, mas permiti-me um conselho: Não ponhamos no nosso espírito o escopo, aliás elevado, de salvar a pátria; deixemos essa missão aos governantes, auxiliados pela Providência. Nós podemos todos fazer uma coisa mais simples e de muito maior alcance: trabalhemos *o mais* que pudermos, *o melhor* que pudermos; no nosso trabalho e na nossa casa economizemos, gastemos *o melhor* que pudermos. A missão dos governantes fica, por esse simples facto, extraordinariamente facilitada, e eles certamente no-lo agradecerão mais do que discursos inflamados. Nós falamos tanto!...

... Mas por isso mesmo é que é bom que eu me cale...

MEDIDAS DE FINANÇAS

Medidas de Finanças*

I

Há algumas semanas já que não escrevo para este jornal, porque — devo confessá-lo sinceramente — me desorientei por completo em matéria de finanças portuguesas.

Dos artigos que aqui publiquei e do muito que nas entrelinhas se podia ler, deduzia-se sem dificuldade que a questão de Genebra não podia *naturalmente* correr de modo diverso do que correu: impunha-o a nossa situação financeira interna e internacional, impunha-o a prática seguida para com outros países, impunha-o espírito que anima a Sociedade das Nações e o interesse que tem em fiscalizar superiormente, por meio de delegados seus, a vida dos povos pequenos ou economicamente enfraquecidos. Pois foi tal a estranheza perante a sequência dos factos e o desapontamento público perante as exigências de Genebra, que eu, disposto apenas a admirar... uma tão grande admiração, receei não ter visto bem o problema e ter-me enganado sobre a verdade das coisas.

•

Sabiam-se pelas declarações oficiais, os fins do empréstimo externo, embora não fossem conhecidos com precisão os processos que se empregariam para sanear as finanças públicas e estabilizar a moeda. Mas à volta de ditos, e possivelmente de fantasias acerca da intervenção do Banco de Portugal, especulou-

* Novidades, 4, 11 e 13 de Abril de 1928.

-se largamente sobre as acções deste instituto, as quais puderam galgar os 700 a 800 escudos para 1250\$, como se o empréstimo não fosse para mais que para aumentar os rendimentos do instituto emissor na proporção acusada pela valorização das acções. O Banco de Portugal tem tido em geral uma administração que pode considerar-se prudente (nas melindrosas condições em que por vezes tem de operar sobretudo no que se refere a contratos com o Estado), e o seu activo é valioso e sólido, não sendo exagerada em face dele a cotação normal das suas acções. Mas traduzindo esta mais a expectativa dum rendimento que o direito a uma fracção de activo que não se trata de liquidar, a cotação de 800\$ com 40 % de dividendo sobre o valor nominal, e atendendo à taxa do juro no nosso mercado, parece já se não poder explicar senão pelos favores indirectos que os accionistas recebam do Banco pelo simples facto de o serem.

Pois nestas circunstâncias puderam as acções do Banco de Portugal valorizar-se ainda em mais de 50 % para, no regresso de Ginebra, começarem também a regressar a cotações mais modestas. Felizmente para os finórios há sempre meia dúzia de parvos encarregados de fechar a porta e pagar as despesas do pagode.

•

Em artigos sucessivos advoguei, com a clareza que me foi possível, esta tese — que o problema fundamental das nossas finanças era o equilíbrio do orçamento, urgindo pedir ou impor ao país todos os sacrificios necessários para ele se conseguir. Parece que a doutrina não agradou e sobre ela se fez inteiro silêncio.

A distribuição das receitas públicas pelos vários ministérios (que é como quem diz *grosso modo* pelos vários serviços) é tão irregular que não pode por muito tempo manter-se, porque não está o que alguns gastam em relação nem com o total dos rendimentos nem com a utilização que o país tira da sua existência. Muitos serviços não dão um rendimento equivalente no seu custo, por causa de desperdícios conhecidos no pessoal e no material e do seu mau funcionamento. E por outro lado, a deficiência

actual e futura de muitos serviços nossos indica que dentro de poucos anos será necessário pensar em gastar com eles muito mais que o que hoje se gasta.

Se o que se espera do desenvolvimento do país e das obras de fomento (e muitas não se desdobram logo em fontes de receitas públicas), fosse para equilibrar o orçamento *na sua fisionomia actual e no estado actual dos serviços*, ficaríamos eternamente acorrentados a vícios imperdoáveis de administração e a uma deficiência de serviços públicos que mais e mais nos distanciaria de outros países civilizados, e ainda assim era necessário obter receitas para solver os encargos das novas dívidas contraídas. As causas do *deficit* actual, o funcionamento de muitos serviços e a prosperidade futura do país exigiam para já o equilíbrio do orçamento: era a minha opinião, mas não o modo de ver geral.

Pois *no regresso de Genebra* há uma tal reviravolta na opinião pública, pedem-se com tanto entusiasmo reduções de despesas e aumentos de impostos, como base e condição da emissão de empréstimos, grita-se, clama-se com tanta energia e patriotismo, que, se não fosse ver por aí repetidas frases que me parecem minhas, havia de dizer que era eu quem tinha defendido a opinião contrária.

•

Fiz parte duma comissão que estudou a reorganização de alguns impostos e entregou há nove meses os seus trabalhos ao Sr. Ministro das Finanças. Pontos havia que necessitavam de ser continuados a estudar; sobre outros eram precisos dados estatísticos e informações suplementares, que permitissem ao Governo tomar uma atitude definitiva. Ignoro se esses estudos foram feitos ou se foram julgados dispensáveis.

Em trabalho de tão grande monta e de tanta dificuldade, não é de estranhar que nem sempre se conseguisse unanimidade de pareceres; e se em questões incidentais isso importa pouco, em questões de princípios e de grande orientação a ninguém é agradável responder por ideias que não tem. Por este motivo e porque era conveniente definir os termos em que muitas ques-

tões eram postas e esclarecer as soluções adoptadas, elaborou-se um longo relatório, também presente com as propostas.

Era a Comissão um órgão de estudo e mais nada. Ao governo incumbia adoptar ou rejeitar os pontos de vista daquela, sem que nisto alguém visse incorrecção, mas apenas compreensão perfeita da função de governar. Mas esta possível e provável falta de coincidência dos dois textos levou-me a pedir insistentemente ao Sr. Ministro das Finanças, agora infelizmente doente, a publicação dos trabalhos na 2.ª série do *Diário do Governo*, para que o público os pudesse discutir, publicando-se na 1.ª série apenas aquilo com que o governo concordasse. Tudo se preparou para isso, e no próprio Ministério das Finanças deixei exemplares impressos para todos os jornais, por onde os respectivos cronistas financeiros poderiam com facilidade informar-se do que parecia conveniente e das razões que houve para se propor.

Do lugar donde escrevo é-me impossível saber se alguma destas coisas se fez: mas vejo nos jornais projectos da comissão e projectos do governo, artigos da comissão e artigos do governo, numa familiaridade enternecedora e certamente honrosa, mas que torna difícil a crítica que se deseje fazer. Não tenho vaidade nas minhas opiniões, mas custa-me os olhos da cara trazer às costas glórias ou responsabilidades alheias.

II

Entre as medidas de finanças há dias publicadas, há decretos de remodelação de impostos e um que reduz despesas com o funcionalismo público ao mesmo tempo que sujeita este também a um imposto de novo criado. São duas matérias completamente distintas e que merecem ser examinadas à parte, embora tudo tudo apareça junto no mesmo grupo de disposições.

É evidente que qualquer imposto que o Estado lance sobre os vencimentos dos funcionários públicos, equivale a uma diminuição deles, mas, comparando-o com os impostos que oneram quaisquer outros rendimentos, podemos ficar autorizados a supor que se trata de sujeitar ao imposto rendimentos percebidos

e gozados à sombra da lei e que não há grande razão para serem especialmente isentos, ou que se trata duma diminuição de despesas públicas, operada por deduções no que o Estado pagava aos seus servidores, sem relação alguma com os impostos existentes.

A comissão de remodelação dos impostos aconselhara no seu relatório uma nova forma de tributar os funcionários públicos, ainda que para tanto se houvesse de proceder à reforma dos vencimentos, convencida pelo estudo que fez, de que urgia a bem da justiça, da disciplina e dos interesses do Estado; acabar com as incongruências, ilogismos e perfeitas iniquidades que reformas várias, inspiradas por critérios diferentes, tinham introduzido nesta matéria. E acrescentava-se:

•A progressividade do imposto de rendimento que aliás recai apenas sobre os ordenados base, ficando integralmente isentas as melhorias; a forma como estas foram determinadas, estabelecendo as maiores desigualdades entre funcionários da mesma categoria e favorecendo geralmente, em detrimento dos mais categorizados, os funcionários inferiores; a desproporção das actualizações, algumas das quais excedem em muito a desvalorização da moeda e outras não a compensam sequer; a constituição heterogénea e extraordinariamente variável dos proventos que, conforme os lugares e os serviços, percebem os funcionários — tudo isso torna impossível a realização de uma elementar justiça entre os contribuintes desta classe, com a forma de tributação actual, e lesa o Estado nalguns milhares de contos cada ano... Convinha estabelecer uma taxa única... Convinha além disso sujeitar ao imposto, embora se calculasse este por uma taxa módica, por causa da modicidade de retribuição dos cargos públicos, *todos* os proventos que do desempenho do cargo resultam para os funcionários... A adopção duma taxa única para desconto nas folhas e a tributação de todos os proventos, ainda os mais modestos, facilita extraordinariamente a liquidação, evita a obrigação de declaração do contribuinte, estabelece a igualdade da tributação por mais desiguais que sejam as formas por que o exercício do cargo é retribuído. É mesmo de aconselhar que não sejam aqui introduzidas quaisquer isenções, convindo muito mais que o Estado atenda à obrigação do

imposto na fixação dos pequenos ordenados que pareçam inferiores ao mínimo de existência.»

Nada disto se fez e era no entanto urgente que se fizesse: enquanto se não fizer uma reforma geral de vencimentos, tudo o que se legislar terá por único efeito multiplicar ainda mais as injustiças existentes.

No decreto que aprovou o orçamento em vigor, mandaram-se inscrever os vencimentos líquidos de deduções, o que facilitava a sua inscrição orçamental e a liquidação das folhas; mas este novo processo de contabilidade em nada alterou a situação relativa dos funcionários públicos nem as suas obrigações de imposto perante o Estado.

A medida agora publicada não sei se esquecendo aquele passado de poucos meses, publica outra vez os vencimentos com um imposto progressivo, a juntar-se à progressividade do anterior. Desapareceu do orçamento o imposto antigo, diminuindo-se os vencimentos no correspondente à sua importância; vai tomar agora o seu lugar o «imposto de salvação pública», com as mesmas complicações que se pretenderam evitar.

O imposto nesta parte (1 % a 5 % nos vencimentos, emolumentos, soldos, prês ou salários mensais) não é exagerado: a Comissão tinha proposto a taxa única de 3 %, pelos motivos que se indicaram acima, mas previa a remodelação geral dos vencimentos, e contava por esse processo introduzir nesta questão um pouco de ordem e um pouco de justiça. Pelo processo escolhido parece-me impossível poder afirmar-se que todos pagam na proporção dos seus rendimentos, que há equidade e justiça nesta tributação. Seria preciso um grande milagre e eu duvido que Deus o tenha feito em favor do governo ou do funcionalismo público.

Fazem-se no mesmo decreto deduções nos vencimentos melhorados desde 1 de Novembro de 1925, nas acumulações de empregos, nos emolumentos atribuídos a funcionários que recebem um ordenado dos cofres públicos. Pelo que pessoalmente me respeita, hei-de carregar com uma dedução de cerca de 25 % na totalidade dos meus vencimentos, e não posso por isso dizer que a Ditadura me tenha ficado barata. Há-de haver funcionários mais gravemente lesados e alguns também possivelmente menos,

mas o que é impossível é saber, no sistema do decreto, a justiça deste *mais* ou deste *menos* e a razão de ser daquelas deduções.

Este jornal marcou já, e por mais duma vez, a sua posição no que respeita ao problema do exagerado número de funcionários e da sua modesta remuneração, para que seja necessário tornar a pôr em relevo o erro que se comete, reincidindo-se numa orientação que todas as pessoas de bom senso têm de supor absolutamente condenada. Por esse motivo e por ter interesse na medida do governo nada acrescentarei, senão que a história demonstra que somos realmente incapazes de fazer coisa diferente do que o que fizemos agora: é ver as medidas de 1852 e as medidas de 1892.

Mais uma vez o Estado deixa de ser um patrão que organiza e dirige na mira dum maior rendimento a empresa dos serviços públicos; mais uma vez ele é apenas o bom pai de família que distribui por numerosos filhos a côdea seca do seu farnel escasso.

Resta saber se, depois destas medidas, o Estado exigirá trabalho ou apenas paciência e resignação.

III

Além do «imposto de salvação pública», embrulhado no mesmo diploma com as deduções nos vencimentos de alguns funcionários e a que fizemos ligeira referência em artigo anterior, publicou mais o governo um decreto sobre a contribuição predial rústica e urbana, outro sobre a constituição de registo por título gratuito e por título oneroso, outro sobre o imposto de transacções e um último sobre um imposto novo, denominado *imposto complementar*.

O decreto acerca da contribuição predial é formado por dois projectos da comissão com, leves alterações e alguns aditamentos. O da contribuição de registo é também quase o mesmo que a comissão apresentou, modificado num ou noutro ponto. O projecto da comissão acerca do imposto sobre o valor das transacções foi completamente posto de lado e publicou-se para o

substituir um de autoria governamental. O imposto complementar foi proposto pela comissão, mas vejo-o no *Diário* com as taxas aumentadas, com um artigo novo e sobretudo com a substituição de uma palavra no artigo 1.º, que merece ser devidamente considerada, porque traduz uma orientação oposta à que se aconselhara: onde a comissão escreveu — *é suspenso por três anos*, mandou o governo escrever — *é extinto*, referindo-se ao imposto pessoal de rendimento. Considero esta medida um grave erro financeiro e uma das maiores inabilidades políticas que o governo podia cometer.

Ficou escrito no relatório alguma coisa do que era necessário saber-se acerca da atitude da comissão em face do imposto pessoal de rendimento: manifestou-se-lhe a maioria um pouco hostil, por uma questão de princípio, e pela execução que a lei tem tido e parecia condená-la absolutamente.

A hostilidade de princípios provinha de aquele imposto ser pessoal e progressivo, entendendo a maioria que a *personalidade* ou não é mais que um vago desejo inexecutável ou conduz à chamada inquisição fiscal, e a *progressividade*, ao menos tão violenta como era na lei n.º 1368, de 1922, é um princípio injusto e leva praticamente à confiscação da riqueza dos melhores contribuintes.

Por outro lado a execução do nosso imposto pessoal de rendimento tem sido tudo o que há de mais arbitrário, irregular e deficiente: o imposto é quase só pago por funcionários cujos proventos foram declarados pelas repartições públicas. A grande massa dos contribuintes declarou de facto o que quis ou não declarou nada, e não foi importunada por isso. O baixo rendimento do imposto confirma o que por outros modos se sabia já.

Não é para aqui rebater os argumentos doutrinais contra o imposto pessoal de rendimento. O que há a dizer está dito e redito em numerosos trabalhos onde aquelas razões são voltadas do direito e do avesso, para se concluir pela sua improcedência. Parece mesmo que nos últimos tempos a questão se não põe já com o mesmo interesse: necessidades prementes obrigaram à adopção generalizada daquele imposto, considerado a grande máquina fiscal dos Estados modernos; e quando as discussões se

mostram assim praticamente inúteis, até os melhores argumentos perdem muito do seu valor.

Pelo que pessoalmente me respeitava, eu via na abolição pura e simples do imposto de rendimento um retrocesso do nosso sistema fiscal. De facto os nossos vários impostos sobre os rendimentos — contribuição predial rústica, contribuição predial urbana, contribuição industrial, imposto sobre a aplicação de capitais — são impostos reais, e tudo que a Comissão fez a seu respeito, foi ainda no sentido de lhe reforçar esse carácter; são perfeitamente proporcionais, não admitem mínimos isentos, nem consentem deduções sob qualquer pretexto.

O elemento *personalidade* ou a adaptação da carga tributária às condições pessoais do contribuinte, não pode pois fazer-se senão por meio dum imposto sobre o rendimento global, em que se tenham em conta aquelas condições.

É certo que uma das funções deste imposto pode ser desempenhada pelo imposto sucessório — entre nós a contribuição de registo por título gratuito — mas este imposto, além de ser antipático e violento, pode ainda ser antieconómico quando incide sobre fortunas privadas constituídas de modo que o pagamento do imposto é lesivo da regularidade da produção: tal o caso de fortunas constituídas só por uma empresa comercial ou industrial ou só por terras de cultura em exploração directa.

Viu o problema a comissão que estudou as reformas, e que diminuiu no que pôde, sem prejuízo para o Estado, as taxas do imposto sucessório: mais uma razão para se ponderar devidamente este caso do imposto de rendimento.

Era no entanto preciso não esquecer que a execução da lei n.º 1368 neste ponto estava comprometendo os fins que se tinham em vista, tanto mais que o imposto pessoal de rendimento não vale nada por si próprio, não vale porque existe na lei mas porque existe na prática. Não estavam no momento averiguados os motivos do fracasso; ignoro se o estão hoje e se no Ministério das Finanças se sabe alguma coisa de positivo a este respeito. Pode haver aí mais um efeito da corrupção do fisco, mas é evidente que esta razão não serve para toda a parte, porque se há funcionários de quem positivamente se sabe que praticam irregularidades, doutros se sabe positivamente que são honestos.

Pode também o caso ser devido a excesso de trabalho, explicar-se pelas dificuldades inerentes no afinamento dum imposto novo, às complicações nascidas da execução duma reforma como foi a de 1922.

Seja o que for, compreende-se a necessidade duma investigação, ainda que sumária, sobre este ponto, e que poderia levar até à suspensão do imposto de rendimento pelo espaço suficiente por afinar a delicada máquina tributária; mas pelo que fica dito, não poderia chegar-se nunca à sua extinção.

Como era para vigorar apenas por um período de três anos a comissão propôs um imposto complementar, sobre cuja inferioridade teórica e técnica ela não tinha ilusões, mas defensável como meio de compensar, no período intermediário, a receita que o Estado obtinha do imposto de rendimento. Para evitar declarações do contribuinte e quaisquer contratos com o fisco e ainda o serviço de englobamento de rendimentos obtidos em circunscrições fiscais diferentes, juntar-se-iam os rendimentos já tributados no concelho, e sendo excedente o total a 7000\$ (que representa aqui o mínimo da existência), ficaria o excesso sujeito a taxas progressivas, liquidadas conjuntamente com cada um dos impostos. Vê-se assim que este imposto complementar é uma espécie de transigência entre um grosseiro imposto de rendimento e um simples adicional progressivo aos vários impostos reais, não podendo substituir aquele e desnaturando por seu lado estes últimos.

Com a dispersão das fortunas e dos rendimentos por concelhos diferentes, não é natural que venham a ter grande aplicação as taxas mais elevadas da tabela. As do projecto foram calculadas de modo que se não obtivesse rendimento inferior ao do imposto substituído, mas não me admirava que em cálculos tão difíceis como aquele pudesse a experiência vir a demonstrar que houve erro. Com as taxas agravadas que vejo no *Diário do Governo*, o governo deve ter absolutamente garantida a mesma receita, quando não tenha uma receita maior. Mas isso não evita que ele fique com um instrumento fiscal inferior, ainda que aqui e além se avante à execução que estava tendo o imposto pessoal de rendimento.

•

A supressão deste disse eu acima ser além dum erro financeiro, uma inabilidade política. Vai longo de mais este artigo para que possa explicar com alguma largueza o meu pensamento a este respeito, nem seria talvez conveniente que o fizesse. Há muito que penso que certas reformas que na nossa sociedade o *tempo* tornou *fatais*, convém mais que as façam as *direitas* do que sejam chamadas a fazê-las as *esquerdas*: porque a violência natural destas pode pôr em perigo princípios sagrados em que, para bem de todos, nunca devera tocar-se...

Mas não nos aflijamos, que tudo neste país costuma correr pelo melhor.

Índice

1. A desamortização dos bens de raiz, as crescentes necessidades das Misericórdias e a diminuição dos seus serviços (1922)	7
2. Redução das despesas públicas (1923)	17
3. Ensino e despesas. A questão das Universities (1924)	31
4. Vida universitária. Vencimentos dos professores (1926)	39
5. Arrumação orçamental de despesas (1927)	51
6. Relatório da Comissão de Reforma do Sistema Tributário (1927) ...	101
7. A remodelação do actual regime tributário (1927)	197
8. Contas do Estado (1927)	207
9. O empréstimo externo (1928)	239
10. Equilíbrio orçamental e estabilização monetária (1928)	247
11. Deficit ou superavit? (1928)	257
12. Consignação de receitas (1928)	269
13. Carta ao Ministro das Finanças (1928)	277
14. Duas economias (1928)	281
15. Medidas de Finanças (1928)	301